

Juiz de Fora, 30 de agosto de 2024.

PARECER Nº 203/2024 - PRJ/CESAMA

Para: Assessoria de Licitações e Contratos e Diretor Presidente

Assunto: Análise de julgamento de recurso administrativo

Referência: Processo Eletrônico 2698/2023 - Licitação Eletrônica nº 04/24

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA IMPLANTAÇÃO DA ESTAÇÃO ELEVATÓRIA DE ESGOTO BRUTO MARIANO PROCÓPIO E DAS OBRAS LINEARES DE INTERLIGAÇÃO DA ELEVATÓRIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. ANÁLISE DE RECURSO LICITATÓRIO. DECISÃO.

1. RELATÓRIO

Veio para análise jurídica o julgamento do recurso administrativo interposto pela empresa MONTREALCONSTRUÇÕES LTDA - CNPJ: 04.843.023/0001-19 – em face da decisão da Agente de Licitação da CESAMA que declarou fracassada a Licitação Eletrônica nº 04/2024.

O processo veio encaminhado a esta Procuradoria Jurídica com 2.631 páginas, contendo os seguintes documentos relevantes para a presente análise:

- Requerimento de Instauração da licitação, fls. 04 e 05;
- Termo de Referência, fls. 6 a 38;
- Especificação Técnica, fls. 39 a 571;

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 | Juiz de Fora - MG | Telefone: (32) 3692-9176

Missão - Planejar e executar a prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, no atendimento à universalização, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Parecer 005/2024- PRJ/CESAMA -LE 011/2023

- Edital de Licitação – LE 04/2024, fls. 592/634;
- Aviso de abertura do certame, fls.1291;
- Recurso administrativo – fls. 1516/1521;
- Manifestação da área requisitante – fls. 1523 a 1526;
- Julgamento de recurso e Decisão da Agente de Contratação – fls. 1527/1542;

Breve relatório, passo à análise.

2 - DAS RAZÕES RECURSAIS, CONTRARRAZÕES, ANÁLISE TÉCNICA E JULGAMENTO PELO AGENTE DE LICITAÇÃO

Trata-se de análise do recurso administrativo interposto pela empresa Montreal Construções Ltda. em face da decisão da Comissão de Licitação da Companhia de Saneamento Básico de Juiz de Fora (CESAMA), que declarou a licitante inabilitada no Processo Licitatório nº 004/2024. O certame visa à contratação de empresa de engenharia para a Implantação da Estação Elevatória de Esgoto Bruto Mariano Procópio e das obras lineares de interligação da Elevatória no Município de Juiz de Fora.

A Comissão de Licitação decidiu pela inabilitação da licitante devido à ausência de comprovação específica de capacidade técnica para a execução do objeto licitado, em conformidade com as exigências editalícias.

O recurso interposto pela Montreal Construções Ltda. sustenta que a soma de atestados apresentados pela empresa seria suficiente para comprovar a capacidade técnica exigida no edital, mesmo que não possua um atestado único que comprove a execução de uma elevatória de esgoto com vazão mínima de 100 l/s. A recorrente

também argumenta que a similaridade de serviços executados, como elevatórias de água, deveria ser considerada para efeito de habilitação.

3. DA MANIFESTAÇÃO NECESSÁRIA

As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CESAMA, na qualidade de empresa pública municipal, destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (artigo 31 da Lei 13.303/2016).

O Edital de Licitação é o instrumento pelo qual a administração divulga as regras a serem aplicadas no procedimento do certame consistindo em verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras ali previstas. Nas lições de Carvalho Filho, “não se pode deixar de considerar que ***se cuida de ato que tem destinação geral a todos quantos queiram contratar com a Administração Pública, devendo, portanto, permanecer inalteradas as suas regras, salvo se houve razão insuperável para modificações, devidamente justificada pelo administrador.***¹⁷

Feitas as considerações iniciais, passa-se a análise dos fatos relacionados a participação e declaração da empresa requerida, sagrando-se vencedora do certame.

Como visto, a recorrente MONTREAL CONSTRUÇÕES LTDA não atendeu expressamente o disposto no edital e insurgiu-se contra a decisão da agente de

1 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p.292

contratação que declarou FRACASSADA a licitação por razões de cunho técnico, apresentação de atestado comprovando a prestação de serviços pela recorrente em quantitativo equivalente.

Analisando o processo, verifica-se que houve diligência por parte do agente de licitação responsável pela condução do certame para verificar, conforme previsão constante no Manual de Atribuição da Comissão de Licitação / Agentes de Contratação da CESAMA, que, antes de habilitar a licitante, por sua vez solicitou parecer da Gerente de Expansão da Cesama, a engenheira Roberta Ruhena Vieira, que como se verifica às folhas 1.407 a 1.408 do processo licitatório.

Face a decisão que inabilitou a licitante - MONTREAL CONSTRUÇÕES LTDA, tempestivamente manifestou interesse em recorrer.

O recurso da empresa licitante baseia-se na alegação de que houve a apresentação de atestados que demonstram a execução de obras similares, argumentando que, embora não possua um atestado único que comprove a capacidade técnica para a execução específica exigida (implantação de elevatória de esgoto com vazão mínima de 100 l/s), a soma de diversos atestados deveria ser suficiente para comprovar sua aptidão.

A análise técnica do recurso rejeita o argumento da Montreal, afirmando que a exigência de um atestado específico para a elevatória de esgoto é crucial para assegurar a capacidade operacional da empresa para executar o contrato com a qualidade e eficiência necessárias. A engenheira destaca que o edital não permite a soma de atestados para comprovação da capacidade técnica referente à vazão da elevatória, mas permite para outros serviços, como o escoramento de estaca prancha.

Da decisão do agente de contratação, apoiada em análise técnica da área demandante, foi impetrado recurso de natureza absolutamente técnica, sendo então

os autos devolvidos para a área responsável pela emissão do parecer que fundamentou a decisão, que manifestou:

A recorrente inicia sua queixa informando que “foi exigido, dos licitantes, nos termos do disposto no Capítulo 3: Condições Gerais para Participação; Capítulo 5: Proposta Comercial e Capítulo 6: Documentos para Habilitação, documentos que comprovassem a aptidão e capacidade técnica dos licitantes para execução de serviços de implantação de elevatória de esgoto com vazão de projeto mínimo 100 l/s (cem litros por segundo) e 29.000kg de escoramento em estaca prancha.”

Observa que “(i.) houve à apresentação de atestado comprovando a prestação de serviços pela recorrente em quantitativo equivalente a 2.880,40m de escoramento de estaca prancha, conforme se pode inferir pelo documento acostado, item 6.1.4., o que determinou sua qualificação.”

Afirma “no que tange aos serviços de implantação de elevatória de esgoto com vazão de projeto mínimo de 100 l/s, a licitante informou que não possui este serviço condensado em apenas em um atestado, mas demonstrou, por meio de diversos atestado sua capacidade técnica para execução da obra em seu todo, seja em razão de serviços diretamente ligados a prestação do objeto licitado, seja em razão de serviços similares apresentados.”

Estabelece “que a decisão proferida por esta ilustre comissão de licitação se encontra divergente ao amplamente debatido, em especial, ao pronunciamento judicial destacado e julgamento proferido pelo TCU, Acórdão nº. 167/2006, razão pela qual se requer

a reforma da decisão que terminou por desqualificar a recorrente, sagrando, a mesma, vencedora do certame público.”.

A qualificação técnica de um licitante pode ser definida, de forma simplificada, como o conjunto de conhecimentos e técnicas, práticas e teóricas, de que ele dispõe para realizar o objeto da licitação.

Marçal Justen Filho define qualificação técnica, em termos sumários, como o “domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. Isso abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão”.²

O objetivo é evitar que a Administração Pública se aventure a contratar licitante que não detenha os conhecimentos técnicos necessários para executar o objeto. A extensão das exigências técnicas dependerá da complexidade do objeto a ser contratado, não sendo obrigatório que o edital contemple todas as exigências previstas na norma.

Logo, é curial que o objetivo da exigência da qualificação técnica é verificar se o licitante possui aptidão, conhecimento, equipamento e experiência para executar o objeto contratual.

Busca-se proteger o valor “segurança”, eis que seria inadmissível que a Administração Pública colocasse em risco a segurança de pessoas, obras e bens, aventurando-se a contratar com licitante desqualificado e desprovido de experiência e técnica para desenvolver o objeto do ajuste.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 322.

A importância do tema é tão elevada que ganhou status constitucional quando, no art. 37, XXI, é dito que somente serão permitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação.

Se, de um lado, é de se reconhecer que há discricionariedade do administrador na fixação de tais requisitos, de outro, não é menos exato que esta discricionariedade está sujeita à incidência dos princípios da razoabilidade, economicidade e, principalmente, eficiência.

A Administração deve sempre ter como norte o dispositivo constitucional (art. 37, XXI), ou seja, as condições de habilitação devem ser analisadas em estrita consonância com a necessidade de garantia das obrigações contratuais. Note-se, desde já, que o procedimento licitatório visa à vantajosidade, que dentre seus atributos possui a segurança de contratar com pessoa que efetivamente detém condições de realizar a obra com os critérios e com a experiência necessários para tanto.

Ele deve cuidar para que, na fixação das características dos atestados, não sejam violados os princípios da igualdade, da impessoalidade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como atender às restrições estatuídas pelo § 5º do art. 30. O estabelecimento das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado e, conseqüentemente, as características dos atestados a serem apresentados, questão da competência discricionária do administrador público, deve ser feito de forma que os parâmetros fixados sejam adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição do caráter competitivo do certame.

Sobre a dificuldade desse tema, Edgar Guimarães aponta que:

Como a exigência deve ser proporcional ao serviço ou fornecimento a ser executado, não há uma fórmula padrão que seja aplicável a todas as aquisições ou serviços. Assim, deve a Administração caso a caso, a partir de uma análise com uma dose de bom senso, fazer compatibilidade da exigência de comprovação da experiência da licitante com a complexidade do serviço ou do fornecimento objeto da licitação. A fuga de tal proporcionalidade poderá resultar no questionamento da exigência excessiva pelos órgãos de controles.³

Do excerto acima, conclui-se que, caso a Administração opte por adotá-las na licitação, essas exigências devem ser fixadas caso a caso, de acordo com as especificidades do objeto da licitação e as necessidades da Administração, pois não há um padrão universal que possa ser seguido.

Elas devem constar explicitamente do edital da licitação, e a justificativa de sua adoção integrar o processo administrativo da licitação, em atendimento aos princípios da legalidade, publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Elas devem ser redigidas de forma clara e precisa, não podem ser expressas de forma genérica, opcionais ou transferir ao licitante a decisão de como atendê-las.

Embora as elevatórias de água e de esgoto compartilhem algumas características técnicas, conforme apontado pela recorrente, o edital foi categórico ao exigir a comprovação de experiência específica na implantação de elevatórias de esgoto com a vazão mínima estabelecida. Essa exigência decorre da complexidade e especificidade do objeto contratado, sendo essencial para garantir que a empresa

3 GUIMARÃES, Edgar. Op. cit., p. 288-289.

vencedora tenha a expertise necessária para executar a obra com qualidade, segurança e eficiência.

Ademais, a similaridade entre serviços não é suficiente para cumprir o requisito editalício, uma vez que cada tipo de obra possui desafios e especificidades próprias que devem ser devidamente comprovados por meio da documentação exigida.

O **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, previsto no art. 31 da Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais), estabelece que a Administração e os licitantes estão estritamente vinculados às regras estabelecidas no edital. Este princípio é basilar em licitações públicas, garantindo que todos os participantes conheçam e cumpram as mesmas regras, evitando discricionariedade e subjetivismos na condução do certame.

No caso em análise, o edital do Processo Licitatório nº 004/2024 foi claro ao exigir a apresentação de atestado técnico específico que comprovasse a execução de obra similar à requerida, com vazão mínima de 100 l/s. A cláusula editalícia visa assegurar que a empresa vencedora possua a experiência técnica necessária para realizar a obra com a segurança e qualidade esperadas pela CESAMA.

Permitir que a soma de atestados de serviços distintos cumpra essa exigência seria contrariar o disposto no edital, o que comprometeria a integridade do processo licitatório e violaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O **princípio do julgamento objetivo** impõe que as propostas sejam avaliadas de acordo com critérios previamente estabelecidos no edital, sem a introdução de fatores subjetivos que possam comprometer a imparcialidade do julgamento.

A decisão da agente de contratação de Licitação de inabilitar a Montreal Construções Ltda. foi baseada na ausência de comprovação específica de capacidade técnica, conforme exigido pelo edital. Alterar essa exigência durante o processo de

juízo, aceitando atestados que não cumprem integralmente as condições estabelecidas, violaria o princípio do julgamento objetivo e comprometeria a transparência e a isonomia do certame.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais Superiores é firme no sentido de que a Administração Pública deve observar rigorosamente as regras estabelecidas no edital, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da isonomia.

Por exemplo, o TCU, no Acórdão nº 6750/2018, destaca que "a vinculação ao edital impede a alteração das regras do certame, sob pena de afronta ao princípio da isonomia". Da mesma forma, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região reitera que a Administração deve ser fiel às normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (AC nº 199934000002288).

O **princípio da isonomia**, impõe que todos os licitantes sejam tratados de forma igual, sem qualquer favorecimento ou discriminação. A aceitação de atestados que não cumprem integralmente as exigências editalícias violaria esse princípio, pois poderia beneficiar indevidamente uma licitante em detrimento de outras que, eventualmente, não participaram do certame por não atenderem às mesmas exigências.

Diante do exposto, concluo que a decisão da agente de licitação da ALC de inabilitar a empresa Montreal Construções Ltda. está em plena conformidade com os princípios que regem as licitações públicas, em especial os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia.

4. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, opina esta Procuradoria Jurídica **pela improcedência das razões recursais apresentadas pela recorrente e MONTREAL CONSTRUÇÕES LTDA,**

indeferindo o recurso ora impetrado, ratificando a decisão do agente de licitação,
devendo ser autorizado pela autoridade competente.

Eis o parecer que encaminho para vossa análise e decisão.

FABIANO DOS SANTOS MATTOS

OAB/MG 123.541

AJ/ALC/CESAMA

LICITAÇÃO ELETRÔNICA - 2698/2024
Código do documento 57-3761343133853879195

Anexo: Parecer 203.2024 - LE 04.24 - Elevatoria Esgoto Mariano - Análise de recurso administrativo.pdf



Assinaturas

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
fmattos@cesama.com.br
Assinou como responsável



Fabiano dos Santos Mattos
Responsável por Licitação
Assinou em nome do
CESAMA
água é vida

Detalhe das Assinaturas

02-setembro-2024 08:59:26

FABIANO DOS SANTOS MATTOS Assinou - E-mail: fmattos@cesama.com.br - IP: 177.99.196.238 - Geolocalização: null, null, null, null (null) - null -
Documento de identificação: 05179447666 - Data Hora: 2024-09-02 08:59:26.0

Esse documento está assinado e certificado pela Dataged