

AO ILUSTRE SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO - CESAN

Ref.: Edital de Licitação nº 006/2023

NEOCONSTEC CONSULTORIA TÉCNICA LTDA, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ sob o nº 28.542.082/0001-15, endereço eletrônico: contato@neoconstec.com.br, com sede na Rua 09 Norte, Lote 01, Sala 803, Águas Claras – Distrito Federal, CEP: 71.908-540, neste ato representada por sua sócia administradora, Sra. **GLAUCE MARIA DANTAS LEMOS**, portadora da cédula de identidade nº 2868269 – SSP/DF e do CPF nº 018.190.887-58, vem, com fulcro no item 12.1 do Edital, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que sagrou vencedor neste certame a licitante **SANTIAGO ENGENHARIA LTDA**, pugnando pela sua inabilitação, diante das razões a seguir expostas.

I. DOS FATOS

Trata-se de Processo Licitatório promovido pela **COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO - CESAN**, cujo objetivo é a *“Contratação de empresa para execução dos serviços de apoio técnico e gerenciamento e supervisão/fiscalização de obras e serviços de engenharia para os sistemas de esgotamento sanitário e/ou abastecimento de água do interior do Estado do Espírito Santo”*.

Foi declarada como vencedora da licitação a empresa **SANTIAGO ENGENHARIA LTDA**, mas esta deixou de atender os requisitos necessários previstos no Edital e Termo de Referência.

Para ser elegível como vencedora da licitação, as empresas participantes precisavam demonstrar competência técnica e operacional, além de qualificação profissional, critérios estes não atendidos pela empresa em questão.

Dessa forma, considerando as falhas identificadas e o potencial dano aos demais concorrentes e à Administração Pública que poderia resultar da adjudicação da licitação a tal empresa, apresenta-se este recurso.

II. DAS RAZÕES DO RECURSO

2.1. DA INCONGRUÊNCIA TÉCNICA ENTRE O ATESTADO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA APRESENTADO E O ESCOPO DO EDITAL.

Antes de adentrar no mérito da irregularidade da documentação apresentada pelo licitante **SANTIAGO ENGENHARIA LTDA**, cumpre lembrar que o objetivo da Administração Pública em seus processos licitatórios é propiciar igualdade de tratamento entre os participantes do certame, de forma a garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência e isonomia, consoante o disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Por tal razão - e como não poderia deixar de ser -, a exigência de comprovação de experiência anterior nas contratações públicas, ou seja, a demonstração de aptidão para a execução do futuro contrato é fundamental para averiguar a qualificação técnica daqueles que irão executar serviços para o Poder Público.

A finalidade da norma é resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, buscando-se com a exigência de demonstração de capacidade, sobretudo, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

Nesse sentido, a Lei Federal 8.666/93 elenca um rol de exigências das quais a Administração poderá dispor buscando aferir essa aptidão técnica, seja técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inciso II; e técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, §1º, inciso I. A qualificação técnico-profissional trata da vinculação ao licitante de profissionais com conhecimento técnico e experiência necessários à execução do objeto do certame.

Tais dispositivos estabelecem todos os elementos mínimos a serem atendidos para comprovar que a licitante e seus profissionais estão aptos a executar as obras e/ou serviços que serão contratados pelo Poder Público. Senão vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de 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; (...)

Merece atenção especial o §1º c/c o inciso II do referido artigo, que determina que a comprovação da aptidão operacional – portanto, da licitante - para a execução do objeto da licitação deve se dar por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove o desempenho de atividade pertinente e **COMPATÍVEL EM CARACTERÍSTICAS, QUANTIDADES E PRAZOS COM O OBJETO DA LICITAÇÃO.**

A compatibilidade significa similaridade e, portanto, não exige que o objeto descrito no atestado seja idêntico ao objeto licitado. De fato, exigir comprovação de experiência anterior em condições idênticas ao objeto que será contratado, poderá inexoravelmente excluir potenciais licitantes que teriam condições de atender às

necessidade da Administração Pública, em razão de experiência no desenvolvimento de serviços ou produtos similares ao licitado, o que, além de não realizar de forma efetiva os fins da licitação, fere o princípio da isonomia e a escolha da proposta mais vantajosa, além de desatender ao previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), há muito, consolidou entendimento no sentido de que os requisitos que o legislador reputou importantes para a comprovação da qualificação técnica são a **pertinência e a compatibilidade entre os atestados e o objeto da licitação** e, por isso, os atestados devem mostrar que o licitante executou obras/serviços **parecidos**, e não necessariamente iguais, **em quantidade e prazos compatíveis com aquele que está sendo licitado**, sendo certo que quaisquer outras exigências que limitem a competitividade são vedadas (Acórdão 1140/2005-Plenário).

Decorre dessa previsão o enunciado da Súmula 263 do TCU que indica ser legal para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, desde que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, “a exigência de comprovação da execução de **QUANTITATIVOS MÍNIMOS EM OBRAS OU SERVIÇOS COM CARACTERÍSTICAS SEMELHANTES**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Por isso, também na linha de entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), é obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para a análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços e fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (Acórdão 18144/2021- Segunda Câmara).

Do ponto de vista prático, não restam dúvidas quanto à diferença desses dois institutos. Apenas para melhor clarificar, vale trazer à lume a lição de Marçal Justen Filho:

A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. **Envolve a comprovação de que a**

empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed, p. 499) (Grifo nosso)

As diferenças derivam da distinta natureza das duas espécies de sujeitos, mas também da diversidade quanto à própria atividade envolvida. A qualificação técnico-profissional configura experiência do ser humano no desenvolvimento de sua atividade individual. É atributo pessoal, que acompanha sua atuação no mundo. O ser humano tem existência limitada no tempo, o que acarreta a transitoriedade de seus potenciais.

Já as organizações empresariais transcendem à existência limitada das pessoas físicas que as integram. Sua qualificação para o exercício de certo empreendimento decorre da estrutura organizacional existente. A substituição de alguns membros da organização pode ser suportada sem modificações mais intensas do perfil da própria instituição. Aliás, a alteração da identidade de alguns sujeitos pode ser totalmente irrelevante para a identidade da organização em si mesma. Portanto, a experiência-qualificação empresarial pode ser mantida, ainda quando o decurso de tempo produza modificação das pessoas físicas vinculadas ao empreendimento. (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 5ª. ed. São Paulo: Dialética).

Na licitação em tela, o subitem 10.10.1 do Edital determina que a comprovação da capacidade técnico profissional e técnico-operacional deverá ser feita a partir da apresentação dos seguintes documentos: necessário se faz trazer à baila o que dispõe o Edital do certame sobre a exigência a ser comprovada no requisito capacidade operacional e profissional, vejamos:

“12.2 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

f) Comprovação de capacidade operacional da empresa LICITANTE, mediante a apresentação de Atestado(s) em nome da LICITANTE, emitidos pelo contratante titular, obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a execução de serviços de características semelhantes, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superiores a:

• Supervisão, ou fiscalização, ou gerenciamento de contratos de obras e serviços de engenharia em sistemas de abastecimento de água ou de sistemas de esgotamento sanitário.”

g) O profissional responsável técnico pela execução dos serviços deverá possuir Certidões de Acervo Técnico (CAT) emitidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) acompanhadas dos respectivos atestado(s) de responsabilidade técnica, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprovem a aptidão para desempenho de atividade:

1. Gerenciamento ou Supervisão ou Fiscalização de Obra de Implantação de 5km ou mais de redes de distribuição de água ou redes coletoras de esgoto;

2. Gerenciamento ou Supervisão ou Fiscalização de Obra de Elevatórias de água ou esgoto com capacidade igual ou superior a 5l/s;

3. Gerenciamento ou Supervisão ou Fiscalização de Obras em Sistemas de Abastecimento de Água ou de Esgotamento Sanitário que atenda população total igual ou superior a 10.000 habitantes.

Compulsando a documentação da Recorrida, verifica-se que esta apresentou atestado de capacidade técnica emitido pelo Município de Porto Alegre, em que, em Consórcio, prestou “serviços especializados em engenharia para apoio à supervisão e à fiscalização de obras do Programa Orla POA”, no valor total de R\$2.484.499,00, com vigência inicial de 12 (doze) meses, prorrogada por mais 16 (dezesesseis) meses:



A princípio, os atestados parecem se compatibilizar com as exigências relativas à capacidade técnico-profissional e operacional previstas no Edital, pois incluem atividades de coordenação ou elaboração de projetos de edificações e supervisão ou gerenciamento ou fiscalização de obras de edificações. Todavia, os atestados apresentados não são compatíveis em quantidades e prazos com o objeto da licitação

Não se observa qualquer referência direta às atividades pertinentes ao escopo da licitação, assim como às tarefas técnicas estipuladas na CAT ou nas atividades realizadas. Ainda assim, destacamos a fundamental necessidade de clareza nas informações contidas nos atestados de capacidade técnica, conforme preconizado pelo Acórdão 4936/2016-

Segunda Câmara do TCU. Este princípio visa assegurar a adequada e justa avaliação das competências técnicas dos licitantes, eliminando ambiguidades que possam comprometer o processo de seleção.

Neste contexto, observa-se que determinados trechos dos atestados fornecidos, especificamente nas descrições dos serviços nas páginas 10, bem como nas tabelas de relação dos serviços executados nas páginas 21, 41, 49, 51, 56, 57, 58, 71, 77, 80 e 100, apresentam-se em qualidade insuficiente, dificultando a perfeita compreensão do escopo e da qualidade dos serviços prestados anteriormente. Tal condição não apenas contraria os princípios da licitação, como também desafia a diretriz do TCU que incentiva a realização de diligências para esclarecimento ou complementação de informações, garantindo assim, a transparência e a equidade indispensáveis ao processo licitatório.

Contudo, é crucial enfatizar que os atestados apresentados pela empresa impugnada, apesar de relatarem serviços de natureza semelhante, **NÃO COINCIDEM EM ESCALA E PRAZOS COM AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL**, levantando sérias dúvidas quanto à viabilidade da execução contratual. Nota-se que o atestado que mais se aproxima de validar a capacidade técnica da empresa impugnada provém do Município de Porto Alegre; entretanto, a magnitude do serviço prestado não se compara à exigida por esta licitação. Isso sem considerar que a empresa impugnada realizou **apenas uma parte do contrato**, uma vez que o restante foi executado por outra empresa em parceria, formando um consórcio.

É evidente que a **discrepância** entre os serviços prestados pela empresa impugnada e os requisitos estabelecidos para esta contratação pode levar a **dificuldades operacionais significativas**, afetando a agilidade e eficácia na execução das obrigações contratuais. Portanto, conclui-se que não houve o cumprimento adequado das exigências do edital no que tange à demonstração de competência técnico-operacional e, por extensão, à qualificação técnico-profissional, visto que, neste caso específico, a última depende diretamente da primeira.

Nessa linha de raciocínio, é mister invocar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que preceitua que a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento denominado edital de licitação e, ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeito.

Conforme expresso por Hely Lopes Meireles, a obrigatoriedade de seguir o edital implica que tanto a Administração quanto os participantes da licitação devem aderir

estritamente às disposições estabelecidas no documento convocatório, seja em relação ao processo, documentação, propostas, avaliação ou ao contrato. Em suma, uma vez definidas as normas do processo licitatório, estas passam a ser mandatórias para toda a duração do mesmo, obrigando todos os envolvidos, incluindo a entidade que promove a licitação:

“A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Em outras palavras, estabelecidas as regras do certame, tornam-se obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital o modo e a forma de participação dos licitantes, bem como as condições para a elaboração de ofertas, e, no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento ou no contrato, se afastasse do estabelecido e admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu (art. 41)” (in “Direito Administrativo Brasileiro, 21ª Ed., p. 249. São Paulo: Malheiros, 1996).

Seria inconcebível que a Administração estabelecesse no edital os critérios e procedimentos para a participação dos concorrentes e as diretrizes para a formulação de propostas, para depois, durante o processo, na fase de julgamento ou na execução do contrato, desviar-se do previsto e aceitar documentação e ofertas que não estejam em conformidade com o exigido.

O edital funciona como a norma reguladora do processo de licitação, obrigando tanto os participantes quanto o órgão administrativo que o emitiu a seguir rigorosamente seus termos, conforme estabelecido no artigo 41 (conforme descrito em "Direito Administrativo Brasileiro, 21ª Edição, página 249, São Paulo: Malheiros, 1996). Esta visão é compartilhada por Marçal Justen Filho:

“O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. (...). Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. (...).” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”. 9ª Ed., p. 384/385. São Paulo: Dialética, 2002)

Levando em conta que os termos estabelecidos no Edital não permitem flexibilidade ou julgamento subjetivo, tanto por parte da Administração quanto dos participantes da licitação, pois ambos estão estritamente ligados às diretrizes do Edital, que fundamenta a legalidade de todas as ações realizadas durante o processo licitatório, é evidente que a empresa em questão submeteu sua documentação de qualificação técnica em descumprimento às regras do Edital. Assim, sua não inabilitação imediata resultará em um ato ilegal, contrariando os princípios fundamentais que norteiam as licitações públicas e os contratos administrativos, destacando-se a aderência ao edital, a legalidade e a imparcialidade no julgamento.

III. DOS PEDIDOS

Por tudo o que foi exposto, roga-se pela **INABILITAÇÃO** da empresa Santiago Engenharia LTDA no certame, sob pena de a Administração contratante colocar em risco a execução do contrato, ante a vultuosidade do objeto e não comprovação, pela empresa, de experiência anterior em termos de prazo e quantitativos, em descumprimento aos requisitos de qualificação técnica previstos em lei e Edital, conforme fundamentado ao longo do presente recurso.

Termos em que,
Pede deferimento,

Brasília/DF, 20 de fevereiro de 2024.

NEOCONSTEC CONSULTORIA TÉCNICA LTDA
GLAUCE MARIA DANTAS LEMOS