

Resposta ao recurso do pregão eletrônico nº 23/2018 – Contratação de empresa especializada para realizar a Supervisão e o Gerenciamento de Projetos e Obras em todas as etapas e atividades da execução da reforma dos andares da Finep no Edifício Praia do Flamengo, 200.

Data: 22/10/2018

Recorrente: Concremat Engenharia e Tecnologia S.A.

Dos Argumentos Apresentados no Recurso

"...

I – DA TEMPESTIVIDADE:

Inicialmente, cumpre destacar a tempestividade do presente recurso. Tendo em vista que a divulgação da decisão que habilitou a licitante JF Engenharia ocorreu no dia 03/10/2018, o prazo de 5 (cinco) dias úteis, para apresentação de recursos, permanecerá íntegro até 11/10/2018.

II – DA LICITAÇÃO E DA DECISÃO RECORRIDA:

A Finep – Financiadora de Estudos e Projetos promove licitação (PREGÃO ELETRÔNICO Nº 23/2018), com o objetivo de contratar empresa especializada para realizar a Supervisão e o Gerenciamento de Projetos e Obras em todas as etapas e atividades da execução da reforma dos andares da Finep no Edifício Praia do Flamengo, 200.

Após o exame dos documentos de habilitação da licitante JF Engenharia, a Pregoeira comunicou que a referida licitante foi considerada habilitada.

Contudo, tal decisão merece ser reconsiderada por esta Pregoeira, ou reformada pela Autoridade Superior, pois, conforme será amplamente demonstrado, a licitante JF Engenharia não atendeu devidamente aos requisitos de habilitação contidos nos seguintes itens: (I) item 11.8 do Termo de Referência, em razão da falta de apresentação da certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU, e (II) item 11.2 do Termo de Referência, em função da não apresentação de atestados que comprovem o atendimento dos requisitos técnicos exigidos no referido item.

III – DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA:

III.1 – Do não cumprimento do item 11.8 do Termo de Referência - Certidão de registro junto ao CREA

De acordo com o item 13.5 do Edital: "Será observado o prazo de 2 (duas) horas, a partir da solicitação do pregoeiro, para o envio dos documentos de habilitação complementares". Embora tenha observado o prazo para apresentação da documentação, a licitante JF Engenharia postou sua documentação de forma incompleta, deixando de apresentar a certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU, descumprindo a expressa exigência contida no item 11.8 do Termo de Referência:

"11. QUALIFICAÇÃO MÍNIMA DA LICITANTE PARA HABILITAÇÃO

11.8. As empresas deverão comprovar o seu registro regular junto ao CREA-RJ ou CAU."

Tendo constatado a ausência da referida documentação, a Pregoeira, sem qualquer respaldo do edital, abriu nova oportunidade para apresentação da documentação, solicitando o envio da certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU por parte da licitante, bem como o documento de identificação dos administradores da empresa.

Como se sabe, não se trata de hipótese de aplicação do item 20.6 do Edital, que prevê que "É facultada ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência com a suspensão da sessão pública, se for o caso, destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, sendo vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar no ato da sessão pública", já que o referido dispositivo não permite a inclusão posterior de documento ou informação, possibilitando apenas determinados esclarecimentos, o que não é o caso.

Nesse sentido, a Pregoeira não observou as regras previstas no edital ao permitir a inclusão posterior da certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU, já que tal documento deveria ter sido apresentado anteriormente na forma do item 13.5 do Edital. Neste passo, vale lembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é um princípio basilar de todas as licitações, vinculando tanto os licitantes quanto a própria Administração, conforme se extrai da lição de Hely Lopes Meirelles:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou 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 como a Administração que o expediu." (Direito Administrativo Brasileiro, Contratos Administrativos e Licitação, Hely Lopes Meirelles, editora Malheiros, 20ª edição, pág. 249 e 250)

No mesmo sentido, veja-se o que diz o professor Marçal Justen Filho:

"O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto as regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. 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. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las. Verificando a nulidade ou inconveniência dos termos do edital, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para desfazimento dos atos administrativos." (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, Editora Dialética, 11ª edição, pág. 401)

Conforme visto acima, trata-se claramente de um descumprimento a uma regra do edital, pois a JF Engenharia não apresentou a certidão de registro junto ao CREA quando fez o envio da documentação para fins de habilitação. A JF Engenharia somente apresentou a referida documentação após a Pregoeira ter identificado a ausência do referido documento. No entanto, a inclusão de documentação posterior, prevista no item 20.6 do Edital, não deve ser aplicável para o caso de uma certidão de registro junto ao CREA, visto que a certidão não é um documento destinado a esclarecer ou complementar a instrução do processo, ao contrário disto, é um documento obrigatório para fins de habilitação, que deveria constar na documentação originalmente enviada.

Não se trata de um excesso de formalismo. Trata-se do cumprimento a uma regra do edital, fixada pela própria Administração Pública quando da elaboração do edital, e que não pode ser ignorada na realização do julgamento. Do ponto de vista substancial, a Certidão de Registro e Quitação junto aos Conselhos competentes (CREA e/ou CAU) é fundamental para comprovação da qualificação técnica porque se trata de um documento que comprova a situação de registro e quitação de débito das empresas junto ao Conselho, bem como de seus responsáveis técnicos, conforme pode ser evidenciado no site do CREA-MG, no endereço <http://www.crea-mg.org.br/index.php/servicos/certidoes/39-paginas/servicos/certidoes/323-certidaode-registro-e-quitacao-pessoa-juridica>.

Diante das razões que foram apresentadas anteriormente, a licitante JF Engenharia deve ser inabilitada, por descumprimento do item 11.8 do Termo de Referência, em razão da falta de apresentação da certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU.

III.2 – Do não cumprimento do item 11.2 do Termo de Referência

No item 11.2. do Termo de Referência consta que a licitante deveria apresentar Atestado ou contrato que declare de forma explícita e clara que tenha executado no mínimo 3 (três) serviços técnicos de gerenciamento de obras, compreendendo o gerenciamento ou fiscalização de obras de construção, reforma, ampliação ou serviços de manutenção de imóveis, com área superior a 4.500 m² de obra, podendo esta área ser obtida na soma das áreas de cada contrato. Os atestados, independentemente das áreas, deverão também comprovar que a Licitante em seus serviços, atuou nas disciplinas abaixo:

11.2.1. Instalações Hidrossanitárias;

11.2.2. Sistema de Luminotécnica e de Instalações Elétricas;

- 11.2.3. Sistema de Ar Condicionado e Exaustão Mecânica;
11.2.4. Sistema de Detecção, Alarme e Combate a Incêndio;
11.2.5. Sistema de Cabeamento Estruturado.

A análise minuciosa deste item do edital permite identificar claramente que existem 2 (dois) quesitos que devem ser integralmente cumpridos para que a licitante seja considerada habilitada. Primeiro, a licitante deve comprovar, no mínimo, 3 (três) atestados compreendendo gerenciamento ou fiscalização de obras de construção, reforma, ampliação ou serviços de manutenção em imóveis com área superior a 4.500 m² de obra. Além disso, em cada um destes 3 (três) atestados, a licitante precisa ter atuado em todas as disciplinas relacionadas: Instalações Hidrossanitárias, Sistema de Luminotécnica e de Instalações Elétricas, Sistema de Ar Condicionado e Exaustão Mecânica, Sistema de Detecção, Alarme e Combate a Incêndio e Sistema de Cabeamento Estruturado. Ressalta-se que as disciplinas relacionadas farão parte do escopo dos serviços a serem realizados. Logo, a comprovação de atuação em todas as disciplinas relacionadas é extremamente relevante, pois garante à Administração Pública que a empresa contratada está apta para realização dos serviços licitados. Outra questão importante é que as informações precisam estar de forma explícita e clara, ou seja, precisam estar escritas no atestado para serem consideradas na avaliação.

Pois bem, a seguir passa-se a uma breve análise sobre os atestados apresentados pela licitante JF Engenharia, que demonstram que a mesma não comprovou que atuou em 3 (três) serviços técnicos, cujo escopo dos serviços tenha abrangido todas as disciplinas listadas nos subitens 11.2.1 a 11.2.5 do Termo de Referência.

Atestado LANAGRO: Serviço de engenharia e/ou arquitetura para a prestação de serviços técnicos de apoio à fiscalização de obras e serviços necessários à construção, conservação e manutenção dos imóveis da Contratante. Em primeiro lugar, não foi fornecida CAT – Certidão do Acervo Técnico para o referido atestado. Em segundo lugar, a área construída é de 2.855,66 m², portanto, inferior à exigência de 4.500 m². Além disso, não é possível comprovar de forma explícita e clara a atuação nas disciplinas contidas nos subitens 11.2.1 a 11.2.5 do Termo de Referência.

Atestado DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL EM MANAUS - CAT nº 941078/2017: Prestação de Serviços de Assessoramento Técnico ao Representante da Administração nas Atividades de Fiscalização e Acompanhamento da Execução da Obra do Edifício Sede das Unidades do Ministério da Fazenda em Manaus. O referido atestado atende à área mínima, porém não contém evidências, de forma explícita e clara, para comprovação de atuação na disciplina Exaustão Mecânica, prevista no subitem 11.2.3 do Termo de Referência.

Atestado Ministérios das Relações Exteriores CAT nº 0720150000512: Serviços de assessoria e consultoria em arquitetura e engenharia, ao Setor de Arquitetura e Engenharia do MRE – SARQ, em todo o conjunto de suas edificações, que compreendem: Palácio do Itamaraty, Anexos I e II, Instituto Rio Branco, Residência Oficial do Ministro de Estado e demais imóveis funcionais em Brasília – DF, além de participar do desenvolvimento dos projetos de reforma, ampliação e novas edificações, nas embaixadas, chancelarias e demais residências, tanto no Brasil quanto no exterior, também ligadas a este Ministério. Nas páginas: 3 e 4 do referido atestado, em que se encontram listadas as atribuições do Engenheiro Civil Pleno, não consta nenhuma evidência de atuação na disciplina de combate a incêndio, subitem 11.2.4 do Termo de Referência.

Nas páginas: 5 e 6 do referido atestado, em que se encontram listadas as atribuições do Engenheiro Eletricista Pleno, também não consta de forma explícita e clara atuação nas disciplinas de luminotécnica e de detecção de incêndio, subitens 11.2.2 e 11.2.4 do Termo de Referência, respectivamente.

Nas páginas: 8 e 9 do referido atestado, em que se encontram listadas as atribuições do Engenheiro Mecânico Pleno, não consta nenhuma evidência de atuação na disciplina de Exaustão Mecânica, subitem 11.2.3 do Termo de Referência.

Atestado Tribunal Superior Eleitoral CAT nº 1555/2012: Prestação de Serviços de Assistência Técnica à Fiscalização do Contrato TSE nº10/2007, referente à obra de construção do Edifício que abrigará a Nova Sede do Tribunal Superior Eleitoral conforme contrato nº 32/2009. Este atestado atende à área mínima e comprova atuação nas disciplinas relacionadas nos subitens 11.2.1 a 11.2.5 do Termo de Referência.

Mais uma vez, trata-se claramente de um não cumprimento de uma regra do Edital, visto que a licitante JF Engenharia não comprovou atendimento a todos os quesitos estabelecidos no item 11.2 do edital. Apesar de ter

cumprido a exigência de, no mínimo, 3 (três) serviços técnicos em gerenciamento ou fiscalização de obras de construção, reforma, ampliação ou serviços de manutenção de imóveis, com área superior a 4.500 m² de obra, a JF Engenharia não comprovou em, no mínimo, 3 (três) serviços técnicos a atuação nas disciplinas relacionadas nos subitens 11.2.1 a 11.2.5 do Termo de Referência.

Diante das razões que foram apresentadas anteriormente, a licitante JF Engenharia deve ser inabilitada, pois claramente descumpriu o item 11.2 do Termo de Referência.

IV – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, requer seja reconsiderada ou, em última análise, reformada a decisão recorrida, a fim de que a licitante JF Engenharia seja declarada inabilitada, por descumprimento do item 11.8 do Termo de Referência, em razão da falta de apresentação da certidão de registro da empresa junto ao CREA e/ou CAU, e em função do não atendimento das exigências mínimas para habilitação estabelecidas no item 11.2 do Termo de Referência.

....”

Da Contrarrazão

“...

A empresa recorrente alega que nossa empresa não atendeu ao Item 11. (Qualificação Mínima da Licitante para Habilitação), referente ao subitem 11.8 do Termo de Referência, assim como o item 11.2 (Atestados), também do Termo de Referência.

Dos Fatos para o item 11.8:

Item 11.8 do Termo de Referência: “11.8. As empresas deverão comprovar o seu registro regular junto ao CREA-RJ ou CAU. ”

A JF Engenharia, com sede em Goiânia, não possui registro junto ao CREA-RJ, pois está incluída na seguinte consideração do Termo de Referência:

(Termo de Referência) Item 11.9 – “Empresas que tem sua sede fora do Rio de Janeiro, deverão ter sua situação com o CREA-RJ devidamente vista para o Estado do Rio de Janeiro, POR OCASIÃO DA ASSINATURA DO CONTRATO, se for o caso. ”

(Termo de Referência) Item 11.10 – “No caso de ser necessário o visto no CREA-RJ, a Contratada deverá fazer prova do protocolo de entrada da solicitação do visto no CREA, em até 5 (cinco) dias contados a partir da assinatura do contrato, e deverá apresentar o Visto em até 30 dias da assinatura do contrato. Demoras na burocracia do CREA, sem responsabilidade da Contratada, permitirão a ampliação do prazo. ”

Visto que a empresa CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA faz referência ao não atendimento do subitem 11.8 do Termo de Referência, CONSIDERAMOS COMO IMPROCEDENTE A SOLICITAÇÃO DO RECURSO APRESENTADO.

Quanto ao caso de disponibilização do documento de Regularidade junto ao CREA-GO da JF Engenharia, apresentado de acordo com a solicitação do Sr. (a) Pregoeiro (a), temos o seguinte a informar:

Do item 13 (DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO) do Edital nº023/2018, referência a esse documento, subitens 13.5 e 13.6:

(Edital) Item 13.5 – “SERÁ OBSERVADO O PRAZO DE 2 (DUAS) HORAS, A PARTIR DA SOLICITAÇÃO DO PREGOEIRO, PARA O ENVIO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO COMPLEMENTARES.”

(Edital) Item 13.6 – “A habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, bem como outras ocorrências de impedimento de licitar, serão preferencialmente comprovadas mediante consulta junto ao SICAF dos documentos abaixo elencados, DEVENDO SER APRESENTADOS DURANTE A SESSÃO DO PREGÃO, NA FORMA EXPRESSA PELO PREGOEIRO, os documentos que não constem no SICAF ou que nele estejam vencidos.”

Assim, após declarada proposta mais vantajosa, o (a) Sr(a). Pregoeiro (a) procedeu com a solicitação da proposta, conforme estipulado no item 11.1 do Edital.

(Edital) Item 11.1 – "11.1. Encerrada a etapa de lances e concluída a negociação, o Pregoeiro, utilizando a funcionalidade "convocação de anexos" existente no Portal de Compras Governamentais, notificará a Licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, a encaminhar a Planilha de Preços – Anexo II deste Edital, no prazo de 2 (duas) horas, com os respectivos valores readequados, como condição para aceitação preliminar da sua proposta."

Sendo que, após análise e aprovação da proposta da JF Engenharia, o (a) Sr(a). Pregoeiro (a) tem todo o direito de proceder com o item 13.5 e 13.6 do Edital, abrindo espaço para o envio de documentos complementares, logo, TANTO O PREGOEIRO (A) COMO A NOSSA EMPRESA ATENDERAM O ESTIPULADO NO EDITAL Nº023/2018.

Dos Fatos para o item 11.2:

A Empresa JF Engenharia Ltda apresentou para o atendimento ao Item 11 do Edital os seguintes CAT's/Atestados:

- TSE (Tribunal Superior Eleitoral)
- MRE (Ministério das Relações Exteriores)
- RECEITA FEDERAL
- LANAGO

Nestes Atestados ressaltamos os seguintes fatos:

A área construída, cujas obras e os trabalhos foram executados, em comparação à solicitada para a comprovação de experiência mínima, é muito superior ao que foi exigido no Edital, portanto comprovando nossa experiência em obras mais complexas do que a do objeto desta licitação.

Citamos ainda os seguintes itens:

(Edital) 11.4 – "11.4. A Licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, e o local em que foram prestados os serviços. Estas informações poderão ser verificadas pela Finep."

Estamos à disposição, assim como os Órgão dos atestados apresentados poderão ser consultados para comprovação do serviço realizado, uma vez que os serviços foram realizados por equipes multidisciplinares e em diversas áreas de atuação, durante variados períodos.

(Edital) 11.5 – "11.5. Certidões de acervo que contemplem, em um único atestado, experiência em mais de um dos serviços relacionados nesse subitem, serão consideradas válidas para avaliação do atendimento a cada um dos serviços, indicados pela Licitante.

A soma dos atestados atende e ultrapassa o mínimo solicitado pelo Órgão, atendendo todas as disciplinas e áreas solicitadas no Edital. Todos os trabalhos constantes do subitem 11.2 estão contemplados nas obras elencadas acima conforme estipulado no subitem 11.5 do Edital.

Por último, nos colocamos a disposição, conforme estipulado no subitem 11.4, para qualquer informação adicional que porventura nos seja solicitada.

Diante do acima exposto, solicitamos que a douta comissão de Licitações mantenha a decisão já proferida, de adjudicar o objeto desta licitação para nossa empresa.

..."

Da Decisão:

A recorrente alega que a empresa JF Engenharia descumpriu o item 11.8 do Termo de Referência pois a documentação exigida no referido item não foi enviada juntamente com os demais documentos solicitados para habilitação.

A pregoeira solicitou o envio dos documentos de habilitação da licitante às 12:15h, concedendo o prazo de 2 (duas) horas para o envio, ou seja, até às 14:15h, tendo a licitante enviado os documentos à 13:07h, restando ainda 1h08min para o término do prazo estipulado. Às 16:02h a Pregoeira comunicou à licitante que deveria ser enviado documento de identificação dos administradores da empresa e o registro junto ao CREA/CAU. A JF Engenharia enviou os documentos faltantes às 16:08h, apenas 5 (cinco) minutos após a solicitação.

Não há que se falar em descumprimento do item 20.6 do Edital, com inclusão posterior de documentos, visto que os mesmos foram enviados ainda durante a fase de habilitação da sessão do pregão eletrônico, por diligência realizada pela Pregoeira.

Nos atos da Administração, além do princípio da legalidade, devem ser considerados os princípios da razoabilidade e da eficiência.

Portanto, não se configura violação ao instrumento convocatório uma vez que venceu o certame empresa que, concorrendo em igualdade de condições, ofereceu proposta mais vantajosa e logrou comprovar, na sessão, a aptidão para ser contratada, conforme autorizado pela Pregoeira.

Quanto ao não cumprimento do item 11.2 do Termo de Referência, temos que:

*"11.2. Atestado ou contrato que declare de forma explícita e clara que tenha executado no mínimo 3 (três) serviços técnicos de gerenciamento de obras, compreendendo o gerenciamento ou fiscalização de obras de construção, reforma, ampliação ou serviços de manutenção de imóveis, com área superior a 4.500 m² de obra, podendo esta área ser obtida na soma das áreas de cada contrato. Os atestados, independentemente das áreas, deverão também comprovar que a **Licitante** em seus serviços, atuou nas disciplinas abaixo:*

11.2.1. Instalações Hidrossanitárias;

11.2.2. Sistema de Luminotécnica e de Instalações Elétricas;

11.2.3. Sistema de Ar condicionado e Exaustão Mecânica;

11.2.4. Sistema de Detecção, Alarme e Combate a Incêndio;

11.2.5. Sistema de Cabeamento Estruturado."

Conforme pode ser verificado, o item citado acima pede que a Licitante tenha executado no mínimo 3 (três) serviços técnicos de gerenciamento de obras, compreendendo o gerenciamento ou fiscalização de obras de construção, reforma, ampliação ou serviços de manutenção de imóveis, com área superior a 4.500 m² de obra, podendo esta área ser obtida na soma das áreas de cada contrato. Ainda, podemos verificar que em nenhum momento é mencionada a obrigatoriedade da Licitante comprovar a atuação em todas as disciplinas.

Além disso, de acordo com o item 11.5 do Termo de Referência:

"11.5. Certidões de acervo que contemplem, em um único atestado, experiência em mais de um dos serviços relacionados nesse subitem, serão consideradas válidas para avaliação do atendimento a cada um dos serviços, indicados pela Licitante."

Portanto, qualquer empresa que tenha atestado ter executado uma das disciplinas em quaisquer dos atestados, devendo, no entanto, ter todas as disciplinas no conjunto dos atestados, é considerada apta.

A empresa JF Engenharia Ltda apresentou 4 (quatro) atestados com área superior à mínima, considerando a possibilidade de soma dos atestados, e apresentou no conjunto dos atestados, o atendimento a todas as disciplinas exigidas no Termo de Referência.

Diante do exposto, julgo improcedente o recurso apresentado pela empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e mantenho a habilitação da licitante JF Engenharia Ltda.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2018

Michelly de Souza Ferraz
Pregoeira