

CONCORRÊNCIA Nº 001/2022 - SENAC-AR/RN

COMISSÃO DE LICITAÇÃO

CONCORRÊNCIA Nº 001/2022

Processo nº 333/2021

Objeto: Contratação de empresa de engenharia especializada em obras e serviços de reforma e revitalização de fachada, incluindo projeto arquitetônico e interiores, acessibilidade e urbanização de estacionamento, cuja execução se dará no Centro de Educação Profissional Senac Alecrim.

RECORRENTES: ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. e ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA.

RECORRIDAS: F DOIS ENGENHARIA LTDA. e ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA.

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

1. De acordo com o item 27.2 do Edital que originou a Concorrência em epígrafe: “As reclamações e recursos poderão ser interpostas no prazo máximo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis, contados da data de disponibilização da decisão no site do Senac ou da intimação feita na própria sessão pública, nos casos de habilitação ou inabilitação do Proponente, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação, ficando as demais participantes intimadas desde logo para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos”.
2. A empresa ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., ora Recorrente, apresentou as razões de recurso na data de 13/05/2022, estando, portanto, tempestivas.
3. Por sua vez, a empresa F DOIS ENGENHARIA LTDA., ora Recorrida, apresentou contrarrazões em tempo hábil, na data de 24/05/2022.
4. Decorrido o prazo de contrarrazões e concluso o processo para julgamento, o representante da empresa ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA entrou em contato com a Comissão de Licitação, alegando que também havia interposto recurso tempestivamente. A Comissão, por oportuno, realizou a busca em seus sistemas, porém não localizou o referido documento, o que lhe levou a abrir diligência junto à Área de Tecnologia da Informação, para averiguação.
5. Após verificação, a Gerência de Tecnologia da Informação, por meio do Sr. Augusto César Urbano de Andrade, identificou a existência de mensagens retidas no serviço de *antispam* (em quarentena) por apresentarem características de *phishing*, inclusive provenientes do endereço eletrônico da licitante ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., justificando o não recebimento do e-mail pela Comissão de Licitação.

6. Realizados os ajustes técnicos pela Área de Tecnologia da Informação, a Comissão constatou a interposição de recurso em tempo hábil pela ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., datado de 18/05/2022, conforme *prints* anexos ao processo.
7. Em razão desse fato, na data de 09/06/2022 a Comissão decidiu receber o recurso interposto pela licitante ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA. e abrir novo prazo para apresentação de contrarrazões.
8. A licitante ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA apresentou contrarrazões em 17/06/2022, estando, portanto, tempestivas.

INTRODUÇÃO

9. Sobre as alegações da Recorrente, a Comissão de Licitação pede vênia para, nas linhas seguintes, esclarecer sobre a natureza jurídica do Senac e a gênese de suas contratações.
10. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “os *Serviços Sociais Autônomos*: “(...). São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (...) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários.”
11. Também, é importante assinalar que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio das Decisões nº 907/1997 e nº 461/1998, consolidou a interpretação de que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente aprovados e publicados. Com essa decisão, o Conselho Nacional do Senac editou a Resolução nº 958/2012, destinada a disciplinar as contratações de obras, serviços, compras e alienações no âmbito da Entidade.
12. A licitação, nesse contexto, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Instituição quando da contratação de serviços ou da adjudicação de bens. Para esse mister, o processo licitatório será processado e julgado em estrita conformidade com os ditames da Resolução supracitada, e segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.
13. O Edital, consoante mandamento legal consagrado na jurisprudência e na prática normativa, é a própria lei interna do certame licitatório, obrigando-se a conter, em seu corpo, as cláusulas e as condições que assegurarão a eficácia de todos os princípios regentes da matéria a que se propõe.
14. O comando normativo do Instrumento Convocatório é incontestável. A sua aplicação, todavia, está circunscrita à exegese da Instituição através da Comissão de Licitação. No contexto do certame licitatório, é certo que o Edital faz lei entre as partes, sendo aplicado, contudo, em conformidade com a norma que o criou e em consonância, de forma subsidiária, com a legislação aplicável à espécie.

DO RELATÓRIO

15. Trata o presente documento de análise de recursos interpostos pelas licitantes **ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA.** e **ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA.**, no âmbito da Concorrência em epígrafe, conforme as razões demonstradas nas linhas a seguir:

16. Em 25 de abril de 2022, a Pregoeira e Equipe de Apoio se reuniram para dar abertura à Concorrência nº 001/2022, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia especializada em obras e serviços de reforma e revitalização de fachada, incluindo projeto arquitetônico e interiores, acessibilidade e urbanização de estacionamento, cuja execução se dará no Centro de Educação Profissional Senac Alecrim.

17. Na oportunidade, o certame contou com a participação das seguintes empresas, as quais não enviaram representantes, no entanto entregaram os envelopes em tempo hábil, conforme permissivo do Edital:

- ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.145.787/0001-30;
- F DOIS ENGENHARIA LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.751.986/0001-92; e
- ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 18.899.270/0001-41.

18. Decorrida a fase de habilitação, após análise dos documentos com o auxílio da área técnica representada pela Gerência de Arquitetura e Engenharia do Senac RN, foram declaradas habilitadas as empresas ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. e F DOIS ENGENHARIA LTDA. A licitante ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA. restou inabilitada, vez que deixou de comprovar, na Qualificação Técnica, a execução do mínimo exigido referente a: estrutura espacial em alumínio; ACM; pavimentação em paralelepípedo; reboco e SPDA.

19. Por conseguinte, foi aberto o prazo recursal conforme item 27 do Instrumento Convocatório, resultando na interposição de recurso pela licitante ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA em 13/05/2022, tempestivamente.

20. Por sua vez, a empresa F DOIS ENGENHARIA LTDA., ora Recorrida, apresentou contrarrazões em tempo hábil, na data de 24/05/2022.

21. Em continuidade, decorreram-se os fatos narrados nos itens 4 a 8 do presente documento, sendo desnecessário novo relato nesta oportunidade.

22. É o breve relatório.

DAS RAZÕES DOS RECURSOS

23. Alega a Recorrente ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA., em máxima síntese, que a empresa F DOIS ENGENHARIA LTDA. “*deixou de apresentar o acervo técnico do serviço*”

de 'Execução de Estrutura espacial em Alumínio – 50m², o que torna plenamente inservível toda a documentação apresentada”.

24. Aduz, em complemento, que os documentos juntados pela Recorrida estão em desconformidade com as normas editalícias, constituindo uma clara violação ao princípio da isonomia.

25. A licitante ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., por seu turno, mostra-se irredimível com sua inabilitação no certame, alegando que demonstrou, no acervo técnico apresentado, a execução de serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à exigida, concluindo que a decisão da Comissão não retrata a realidade fática dos atos.

26. Nos demais pontos, indica os números das CATs relativas aos serviços que afirma haver executado, concluindo que foram desrespeitados “*diversos princípios licitatórios, jurisprudências, a lei e o próprio edital*”, pleiteando, por fim, a reforma da decisão inicialmente proferida, para declarar-lhe habilitada.

DAS CONTRARRAZÕES AOS RECURSOS

27. A licitante F DOIS ENGENHARIA LTDA. apresentou contrarrazões ao recurso interposto, cujo protocolo se deu na data de 24/05/2022, estando, portanto, tempestivas.

28. Em um breve arrazoado, a Recorrida refuta as alegações da Recorrente ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, asseverando que a comprovação técnica referente ao acervo impugnado consta na página 20 da documentação apresentada, resultando em “**fornecimento e instalação de estrutura em alumínio liga 6351 – T6 para cobertura em alumínio – 405,50m²**”.

29. Em contraponto ao recurso interposto pela ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA, a ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA apresentou contrarrazões em tempo hábil, na data de 17/06/2022, alegando, em síntese, que em nenhum acervo anexo ao processo existe a comprovação do serviço de estrutura espacial em alumínio; que a instalação de “brises” é totalmente distinta de revestimento em ACM, bem como que a pavimentação em paralelepípedo diferencia-se muito da execução de piso intertravado.

30. Finaliza, asseverando que os documentos e justificativas trazidos pela ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA não são hábeis para comprovar a qualificação técnica exigida no edital, pugnano pela manutenção da decisão inicial da Comissão, de inabilitação da referida empresa.

ANÁLISES DAS RAZÕES DOS RECURSOS E CONCLUSÃO

31. Em cumprimento a sua função de receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos ao certame, a Comissão de Licitação ratifica, de início, que as disposições do Edital estão em consonância com as normas internas de contratação do Senac, e, sobretudo, com as orientações dos órgãos de controle e fiscalização.

32. Nessa perspectiva, para responder às irresignações das Recorrentes, é necessário tecer algumas considerações, a saber:

33. Quando da realização de procedimentos públicos, a regra é que os licitantes apresentem documentação capaz de refletir, desde logo, sua qualificação para satisfazer a execução do objeto licitado. Assim, as exigências contidas no Edital devem transmitir à Comissão de Licitação elementos suficientes para o julgamento objetivo da matéria, considerando que o licitador busca, observando-se os princípios insculpidos no art. 2º da Resolução Senac nº 958/2012, a proposta mais vantajosa. Nessa linha, ensina Marçal Justen Filho¹:

Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. **A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível.** A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação. Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada. Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma **contratação adequada e satisfatória.** (grifos acrescentados).

34. Para a análise dos referidos documentos, a Comissão de Licitação contou com o apoio da área técnica, representada pela colaboradora Deyse Bezerra de Carvalho, Engenheira Civil Especialista II do Senac-AR/RN, a qual emitiu parecer fundamentado (anexo ao processo), dando subsídio à decisão posteriormente tomada.

35. Em referência ao recurso interposto em desfavor da habilitação da licitante **F DOIS ENGENHARIA LTDA.**, levou-se em consideração os critérios de compatibilidade ou semelhança, que resultam da aceitação de comprovação de capacidade técnica proveniente de serviços similares aos licitados, havendo inegável convergência entre o objeto pretendido pela Administração e a aptidão de atendimento pelo proponente.

36. À hipótese, os Acórdãos 1502/2009; 1585/2015 e 1742/2016, do Tribunal de Contas da União - TCU, são unânicos quanto à aceitação de capacidade técnica por compatibilidade, objetivando a ampliação da competitividade e a busca pela vantajosidade, a saber:

Em futuras licitações, aceite a comprovação de capacitação técnica proveniente de obras diferentes daquela licitadas, passando a ter como critério a semelhança entre os serviços a serem comprovados, e não as obras em que foram executados, por exemplo, abstendo-se de recusar serviços semelhantes prestados em obras ferroviárias ou de vias urbanas quando da comprovação de qualificação para executar obras rodoviárias. (Acórdão 1502/2009 – Plenário. Relator: Min. José Jorge)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 542-543.

É irregular a delimitação pelo edital de tipologia específica de obras para fins de comprovação de capacidade técnica de licitante, devendo ser admitida a apresentação de atestados que demonstrem a realização de empreendimentos de natureza similar ao objeto licitado, sob pena de ficar configurada restrição à competitividade. (Acórdão 1585/2015 – Plenário. Relator: Min. André de Carvalho)

Em regra, as exigências para demonstração da capacidade técnico-operacional devem se limitar à comprovação de execução de obras e serviços similares ou equivalentes, não se admitindo, sem a devida fundamentação, a exigência de experiência em determinado tipo de metodologia executiva, a exemplo da comprovação da realização de serviços de dragagem mediante sucção e recalque, em detrimento de outros sistemas. (Acórdão 1742/2016 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas)

37. Nesse sentido, cabe esclarecer que não há critérios definitivos para a delimitação dos requisitos solicitados nos atestados de capacidade técnica. Deve-se destacar que a escolha dos critérios eleitos encontra fundamento no poder discricionário do Licitador, que lhe confere certa margem de liberdade, a ser preenchida mediante juízo de oportunidade e conveniência, como princípios que norteiam as contratações. Decorre da impossibilidade material de o legislador prever todas as situações fáticas, não podendo a busca pela melhor solução no caso concreto prescindir de avaliações que caracterizam a subjetividade humana.

38. A qualificação técnica exigida no Edital é de que o licitante tenha executado anteriormente obras de construção ou reforma com estrutura espacial em alumínio de, no mínimo, 50m². No presente caso, facilmente se vê que há, sim, semelhança entre a qualificação técnica exigida e a capacidade de atendimento do proponente.

39. Do mesmo modo, vislumbra-se que a utilização desse critério de semelhança traz evidentes vantagens à Administração, lembrando, sempre, que quando houver conflito entre um interesse individual e um coletivo, deve prevalecer este último.

40. Por outro aspecto, igual interpretação não poderá prevalecer quanto aos acervos apresentados pela Recorrente **ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA.**, uma vez não identificada a similaridade entre as exigências editalícias e os serviços descritos nas CATs anexadas aos documentos de habilitação.

41. Conforme assentado em parecer da área técnica (anexo ao processo): “*não reconhecemos a similaridade entre BRISE EM ALUMÍNIO e REVESTIMENTO EM ACM, por se tratarem de serviços totalmente distintos, tanto em tipos de materiais quanto em sistema executivo*”. Em complemento, constata a engenheira: “*Com relação ao item Pavimentação em paralelepípedo – 800m²; a ARVO ENGENHARIA DE VALOR apresenta em seu acervo pavimentação em piso intertravado; não aceitamos esse serviço como similar devido a diferente técnica de execução e necessidade da qualificação de mão-de-obra*” (sic).

42. É oportuno esclarecer que o Licitador, visando atingir maior vantajosidade nas contratações, deve restringir a participação de pretensos licitantes que não possuem qualificação técnico-operacional a ser comprovada com atestados de capacidade para a execução do objeto, podendo, para tanto, valer-se de exigências razoáveis. Tal comportamento passa longe de ser ofensor ao princípio da isonomia, ao tempo em que a exigência, na verdade, visa a efetivação do interesse público.

43. Não basta, então, um perfeito procedimento administrativo ancorado no princípio da isonomia, para que se tenha um certame licitatório eficiente. É imperioso que, além disso, a proposta seja a mais vantajosa para a Administração, isto é, que o contratado seja um bom prestador de serviço; que detenha infraestrutura mínima; que possua experiência; que disponha do aparelhamento necessário, porém, que, inegavelmente, demonstre a execução anterior de atividades compatíveis com as exigidas, para que se possa garantir a segurança da contratação.

44. Ademais, qualquer cláusula que favoreça, limite, exclua, prejudique ou de qualquer modo fira a impessoalidade exigida num procedimento licitatório, poderá recair sobre a questão da restrição de competição. Conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União, *“não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, sendo insuprível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que a licitação se destina a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como também a observância do princípio constitucional da isonomia”*. (Acórdão 1631/2007 Plenário)

45. Desta feita, vislumbra-se que o acervo técnico apresentado pela empresa F DOIS ENGENHARIA LTDA., ora Recorrida, demonstra a execução anterior de serviço compatível com o exigido, fato atestado pela área técnica do Senac RN, por meio de Parecer anexo. Por outro lado, igual interpretação não se aplica em relação aos documentos trazidos pela licitante ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., ante a não identificação de fatores hábeis à sua habilitação.

46. Em face do exposto, a Comissão de Licitação do Senac-AR/RN decide:

a) Receber os recursos interpostos pelas licitantes ECCL – EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. e ARVO ENGENHARIA E INCORPORAÇÃO LTDA., em razão do cumprimento de todos os requisitos de admissibilidade exigidos e, no MÉRITO, **negar-lhes provimento**, mantendo a decisão inicialmente proferida.

Na oportunidade, encaminhem-se os autos à Assessoria Jurídica do Senac-AR/RN, para que se pronuncie acerca da matéria.

Natal, RN, 06 de julho de 2022.

Thaísa Cabral Albuquerque

Presidente da Comissão de Licitação do Senac Rio Grande do Norte