



COMUNICADO Nº 05/2018 – COLIC/GELIC

Ref. Proc.: 50840.000494/2017-65

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PRÉ-QUALIFICAÇÃO 1/2018

Objeto: Contratação de serviços técnicos especializados para Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental de Concessão Rodoviária.

IMPUGNANTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ENGENHARIA CONSULTIVA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - ANETRANS

IMPUGNADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

1. Trata-se de impugnação interposta tempestivamente pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ENGENHARIA CONSULTIVA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - ANETRANS, aos termos do Edital de Pré-qualificação nº 1/2018, com fundamento no artigo 45, Inciso I, alínea “b” da Lei nº 12.462/2011, conforme síntese a seguir:

2. Em cumprimento às formalidades legais, registra-se que foi dada publicidade da IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA no site da EPL.

I. DA ADMISSIBILIDADE

3. Em sede de admissibilidade, constam preenchidos os pressupostos de tempestividade, legitimidade, interesse e fundamentação, conforme petição da Impugnante acostada ao Procedimento da Pré-Qualificação 1/2018.

II. DAS RAZÕES

4. Alega a impugnante que a motivação do ato decorre do fato de que as exigências de pré-qualificação se mostram excessivamente restritivas, comprometendo a competitividade dos futuros certames, que se resume em:

- a. Restrição de participação de empresas que atuam no ramo da engenharia consultiva, ante a exigência de habilitação em um único atestado de capacidade técnica de elaboração de estudo de tráfego voltado para concessão/PPP de Rodovias, com extensão mínima de 350km e Restrição na exigência de apresentação de um único atestado contemplando: dimensionamento de praças de pedágio ou outros sistemas de arrecadação; dimensionamento de serviços de

atendimento ao usuário, e dimensionamento de centro de controle operacional – CCO, prevista na alínea “d” do subitem 6.2.3;

- b. Infundada exigência de pelo menos um atestado de avaliação econômico-financeira para concessão/PPP voltado a experiência no ramo rodoviário;
- c. Da vedação de exigência de função específica de profissional;

III. DO PEDIDO DA RECORRENTE

5. Requer a impugnante:

- a. A nulidade do Edital de Pré-qualificação 1/2018, por restringir fortemente a competitividade do certame pelos fatos apontados;
- b. Procedendo-se na alteração do edital de licitação, ou da retificação de forma a suprimir as contradições e impedimentos desarrazoados presentes na versão publicada, permitindo maior competitividade e justiça nas contratações dos estudos de viabilidade pretendidos pela EPL.

IV. DA ANÁLISE

6. Por força de lei e previsão no item 9.7 do Edital Pré-qualificação 1/2018, cabe à Comissão Especial de Licitação, como uma de suas atribuições, a realização de diligências, conforme transcrito abaixo:

9.7 É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, promover as diligências que entender necessárias.

7. Utilizando-se dessa ferramenta, por se tratar de apontamentos técnicos, foi encaminhado em 19/06/2018 o Memorando nº 54/2018 – GELIC/DGE para a área técnica demandante. Em 26/06/2018 recebemos o Memorando nº 771/2018/DPL/EPL com os esclarecimentos da Gerência de Engenharia de Infraestrutura - GEINF, conforme se transcreve a seguir.

“Quanto ao item 3.1 Da impossibilidade de Restrição de Soma de Atestados, informamos que a definição da quilometragem referencial obedeceu a Instrução Normativa IN nº 01/2007, do Ministério dos Transportes, que limita a exigência de atestação à 50% (cinquenta por cento) do valor a ser executado. Com isto, sobre uma média de extensão de 700 (setecentos) quilômetros em um pacote de possíveis investimentos, adotou-se a extensão referencial de 50%. Ainda, necessário informar que a atestação exigida acerca de Estudos de Tráfego sofreu ajustes, consoante nova versão do Anexo I para o Edital de Pré-Qualificação, encaminhado à DPL pelo Memorando nº. 91/2018-GEINF/DPL, de 1º de junho de 2018.

Em relação ao item 3.2 Da infundada Exigência de pelo meons 1 Atestado de Avaliação Econômico-Financeira para Concessão/PPP voltado a experiência no ramo rodoviário, informa-se que a exigência prevista no presente Edital quanto a necessidade de se ter ao menos um, dentre três atestados, comprovando

experiência no setor rodoviário, tem em sua essência a intenção de garantir à administração pública a proficiência do expert no modo rodoviário, uma vez que neste setor existem particularidades que não são encontradas em outros modos de transporte, a exemplo do citado modo ferroviário.

Neste caso, a modelagem econômico-financeira de projetos rodoviários leva em consideração elementos que diferem de outros setores. Desde o próprio modelo regulatório vigente do setor, que segue a regulação por contrato, até as nuances operacionais (tais como: operação rodoviária - atendimento ao usuário nas diferentes vertentes: guinchos, veículos de inspeção de tráfego, ambulâncias etc -, sistema de pedagiamento, modelo para realização de obras - presença de gatilhos para obras de ampliação de capacidade -, modelo para aferição de receitas - cobrança física e eletrônica em praças de pedágio), demonstram o cardápio de especificidades que deverão constar no desenvolvimento dos pretendidos trabalhos, diferenciando-se, por seu turno, dos demais modos de transporte.

Assim, torna-se imperioso à administração pública manter como atestado obrigatório a comprovação de, ao menos, uma experiência em estruturação de PPP/Concessões no setor rodoviário.”

No que concerne ao item 3.3 Da Impossibilidade de Exigência de Função Específica, informamos que na redação dada no Anexo I encaminhado à DPL pelo Memorando nº. 91/2018-GEINF/DPL, de 1º de junho de 2018, incorporou-se ajustes na exigência relativa ao Coordenador-Geral, deixando-se de pedir experiência na Elaboração de Projeto de Engenharia, e passando a exigir experiência em Coordenação de Estudos de Viabilidade, compatível com a tarefa que será desenvolvida pelo mesmo”

8. Inicialmente salutar esclarecer que a Lei 8.666/93 disciplina exigências cabíveis para a comprovação, pelos licitantes, da sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação.

9. Em relação a obras e serviços, a lei determina que a comprovação da aptidão deverá ser feita da seguinte forma:

"Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

"(...)

"§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 técnica 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;

§2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório."

10. Ou seja, os licitantes deverão apresentar atestados que demonstrem sua experiência anterior na realização de obra ou serviço semelhante àquele que é objeto do edital, conforme exigido pela Administração. No entanto, essas exigências por parte da Administração são limitadas às "parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação".

11. Nesse sentido o posicionamento exarado na Súmula TCU 263, a saber:

"Súmula TCU 263 "

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal 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."

12. Especificadamente, quanto a exigência de extensão referencial de 50%, em complementação ao subsídio técnico, esta Comissão Especial de Licitação esclarece que o Tribunal de Contas da União já determinou que somente não é possível estabelecer percentuais mínimos acima de 50% do que será executado na obra ou serviço objeto do edital, vejamos:

"9.1.2.1.2. em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, não estabeleça percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;" (Acórdão 1.284/2003 - Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, publicado no DOU de 15/09/2003)

13. A mesma determinação é feita no **Acórdão 2.383/2007 - Plenário**: *"a) é desarrazoada, como forma de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, a exigência em edital de percentuais mínimos superiores a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço (...)" (Rel. Min. Benjamin Zymler, publicado no DOU de 20/11/2007).*

14. Quanto a restrição de comprovação em UM ÚNICO atestado a exigência do item 6.2.3 , II, "a" do Edital, conforme registrado no subsídio técnico transcrito, a Área Técnica promoveu ajustes, o que ensejou a retificação do Edital, já disponibilizada no site da EPL, na aba da licitação Pré-qualificação 1/2018, intitulada como "2ª Retificação".

15. Todavia, salutar esclarecer que conforme estabelecido na jurisprudência do TCU,

a vedação do somatório de atestados, desde que tecnicamente fundamentada, é permitida. Manifesta-se a doutrina, nesse sentido, que a vedação justifica-se nos casos em que a natureza do objeto da contratação for indivisível ou indissociável.

16. Cita-se a recomendação do Tribunal de Contas da União sobre a proibição do somatório de atestados:

“com relação à proibição da soma de quantitativos de contratos distintos, não vislumbro prejuízo. É usual o estabelecimento de limites, com o intuito de evitar que a adição de quantitativos irrisórios venha a amparar experiência inexistente no curriculum do licitante. Apenas excepcionalmente, em razão da natureza dos serviços, tal medida poderia ser restritiva.” (Acórdão nº 2.088/2004m Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

17. Quanto a alegação de ter sido restritiva a exigência de apresentação de um único atestado contemplando: dimensionamento de praças de pedágio ou outros sistemas de arrecadação; dimensionamento de serviços de atendimento ao usuário, e dimensionamento de centro de controle operacional – CCO, prevista na alínea “d” do subitem 6.2.3, esclarecemos que a impugnante se equivocou na interpretação da redação do item.

18. Para a exigência de “*elaboração de estudo acerca do Modelo Operacional para Concessão Rodoviária*”, não foi limitada a comprovação em UM ÚNICO atestado, e sim, facultado às licitantes interessadas a possibilidade de comprovar a execução de tal estudo contemplando as dimensões lá especificadas, em quantos atestados necessário for.

19. Quanto a exigência de pelo menos 1 Atestado de Avaliação Econômico-Financeira para Concessão/PPP voltado a experiência no ramo rodoviário, a Comissão Especial de licitação entende que os subsídios técnicos transcritos no item 7 justificam o ponto impugnado.

20. Quanto a vedação de exigência de função específica de profissional, a Área Técnica promoveu ajustes, o que ensejou a retificação do Edital, já disponibilizada no site da EPL, na aba da licitação Pré-qualificação 1/2018, intitulada como “2ª Retificação”.

21. A Área Técnica buscou definir no Projeto Básico critério claro e objetivo, paritário a todos os concorrentes, já que se trata de exigência de qualificação técnica em empreendimentos de grande porte e extensão, haja vista a complexidade dos Estudos de Viabilidade para concessão rodoviária, objeto desta licitação.

22. As características lá delineadas conferem ao empreendimento um grau de complexidade que justifica a adoção de critérios adequados para garantia da seleção de empresas com comprovada aptidão técnica e experiência na execução plena do objeto do contrato.

23. É obrigação da Administração Pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos a mesma oportunidade, garantido o atendimento ao Interesse Público sem que haja um prejuízo da execução do objeto por imperícia do licitante.

24. Do exposto, ante a complexidade do empreendimento e a natureza indissociável dos estudos que correspondem à parcela de maior relevância técnica da contratação, conclui-se que a atestação da capacidade técnica deve se utilizar do limite máximo permitido pelo TCU, a saber, 50%, para assegurar que o vencedor do certame apresente capacidade técnica para executar os serviços em parcela significativa do objeto licitado, mas não restritiva da competitividade das licitantes.

25. Desta forma, a qualificação exigida para a comprovação da aptidão técnica-operacional e profissional deve ter pertinência ao objeto licitado, e não ao número de vezes ao qual o licitante executou o objeto, como argumentou a ANETRANS.

26. Ora, não obstante a tudo isso, a busca do Administrador deve ser pela conciliação e ponderação entre a maior competitividade e a garantia de qualidade dos serviços a executar, onde **esse equilíbrio deverá ser buscado em cada caso concreto**, como abaixo há de se observar:

“Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 9 ed. - São Paulo: Dialética, 2002, p. 313.).

27. Portanto, diferentemente do que afirmado pela impugnante, o Edital não restringe participação nem tampouco se apresenta desproporcional, pois as exigências dizem respeito àquelas suficientes e necessárias para a execução do objeto da licitação. Logo, sem fundamento a impugnação.

V. DA CONCLUSÃO

28. Desta forma, a Comissão julga **IMPROCEDENTE** o pedido de Impugnação apresentada pela interessada, mantendo-se então a íntegra do **EDITAL DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO Nº 1/2018**, Processo Administrativo nº: 50840.000494/2017-65.

Brasília-DF, 12 de julho de 2018.

PAULA NUNAN
Presidente da Comissão Especial de Licitação
Pré-Qualificação nº 1/2018
(Original Assinado)