

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO
PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS –
DANIEL DE SOUZA ANDRADE**

Concorrência nº 02/2023

Processo n. 679.841/2023

CÂMARA DOS DEPUTADOS
RECEBI

Em 15/02/24 às 17:25 h

679
Comissão Permanente de Licitação

STARK CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, ora Recorrente, inscrita no CNPJ nº 26.483.321/0001-88, com sede na Q SBS Quadra 02 Bloco E Sala 206 Sobreloja Asa Sul – Brasília/DF, vem à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 109, inc. I, “a” da Lei nº 8.666/93 c/c no item 7 do Edital, interpor tempestivamente o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em razão da indevida **INABILITAÇÃO** da Recorrente, por supostamente não atendimento ao item 3.3.2.1, letra “c”, item “i” do Edital, pelos argumentos fáticos e de direito, suficientes para reformar a decisão.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente manifestação é tempestiva, tendo em vista que o prazo estabelecido no art. 109, inc. I, e § 1º da Lei nº 8.666/99 c/c item 7.4 do Edital é de cinco dias úteis após a publicação no Diário Oficial da União, que se deu em **06.02.2024**. Logo, o prazo *ad quem* é o dia **15.02.2024**, considerando que os dias 12 e 13.02.2024 foram considerados dias não úteis pelo órgão licitante, em razão do feriado de carnaval.

Tempestivo, portanto, o presente recurso.



2. DA SÍNTESE DOS FATOS

A Câmara dos Deputados publicou o edital de processo licitatório, na modalidade concorrência sob o nº 2/2023, cujo objeto se constitui em *“Obras de reforma geral e ampliação de imóveis funcionais da Câmara dos Deputados - Edifícios Bloco K e Bloco L, situados na SQN 202 - Asa Norte, em Brasília, Distrito Federal, de acordo com as exigências e demais condições e especificações expressas neste Edital e em seus Anexos.”*

A licitação em comento foi dividida em 2 (dois) itens, facultando aos licitantes participarem em quantos itens fossem de seu interesse. Assim sendo, a Recorrente apresentou sua documentação de habilitação e proposta exclusivamente para o item 1 (Edifício Bloco K).

Conforme a ata da 1ª Reunião de 2024 da Comissão Permanente de Licitação – CPL, no dia 22.01.2024, foi realizada a sessão de recebimento dos envelopes de documentos habilitatórios e de proposta, tendo comparecido duas empresas, além da Recorrente: Engemil Engenharia e FH10 Construções e Serviços Ltda.

Após a análise da documentação das três empresas licitantes, em 05.02.2024, foi elaborado o Parecer de Julgamento da Habilitação, sob relatoria do Presidente da CPL e assinado pelos demais integrantes da Comissão, tendo como anexo o parecer do Coordenador de Engenharia de Obras, e como resultado a inabilitação da Recorrente e da FH10 Construções e Serviços Ltda, restando somente como habilitada a licitante Engemil Engenharia.

O referido resultado da habilitação foi publicado na imprensa oficial em 06.02.2024, dando início a fase recursal.

A Recorrente foi inabilitada sob o seguinte argumento:

“2. STARK CONSTRUÇÕES.

A documentação de habilitação apresentada pela licitante foi analisada e considerada em desconformidade com as seguintes exigências editalícias:

Item 3.3.2.1-c (Qualificação técnico operacional), item i:

Construção/Reforma ed. múltiplos pavimentos. Área mínima 3600m², 2 elevadores e taxa média 250m²/mês: Os atestados apresentados não atendem a taxa média exigida.”



6221

Portanto, as razões recursais tem por finalidade demonstrar a indevida inabilitação da Recorrente, considerando as regras do edital e na remansa e consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no que se diz respeito ao tema.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS

3.1. Do atedimento aos critérios de Qualificação Técnica pela STARK. Conceito de contratação única.

Como posto no Parecer de Julgamento da Habilitação, a Recorrente apresentou quatro atestados de capacidade técnica com as respectivas Certidões de Acervo Técnico – CAT, conforme a seguir:

i. Atestado Técnico emitido por pessoa jurídica de direito público, Polícia Militar do Distrito Federal, em 23.07.2020 (atestado 1);

ii. Atestado Técnico emitido por pessoa jurídica de direito público, Ministério da Defesa/Prefeitura Militar de Brasília, em 14/08/2015 (atestado 2);

iii. Atestado Técnico emitido por pessoa jurídica de direito privado, Cooperativa Movimento Mulheres Atuantes de Samambaia, em 01/03/2016 (atestado 3); e

iv. Atestado Técnico emitido por pessoa jurídica de direito privado, Conselho Comunitário Mulheres de Samambaia, em 01/03/2016 (atestado 4).

O cerne da presente controvérsia é a comprovação de capacitação técnico-operacional, segundo a cláusula 3.3.2.1, “c”, “i” do Edital da Concorrência nº 3/2023. A redação da cláusula em questão, no que pertinente à resolução da lide, dispõem o seguinte:

3.3.2.1. Para comprovar sua qualificação técnica, a licitante deverá apresentar os seguintes documentos:

(*omissis*)

c) a qualificação técnico-operacional será comprovada mediante apresentação de atestado(s) ou declaração(ões) em nome da licitante,

3



6221

expedido(a)(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter a licitante executado, satisfatoriamente, cada um dos seguintes serviços compatíveis com o objeto desta licitação:

Para a licitante que apresentar proposta somente para o Item 1 do objeto:

i. em um único contrato, construção ou reforma geral de edifício residencial ou comercial de múltiplos pavimentos, de concreto armado, com instalação de elevador para passageiros maior ou igual a 2 un. (duas unidades), com área total coberta (construída ou reformada) maior ou igual a 3.600 m² (três mil e seiscentos metros quadrados), com taxa média de construção ou reforma de área coberta igual ou superior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) por mês;

Observações: (1) para efeito desta licitação, considera-se coberta apenas a área construída ou reformada que se encontre ao abrigo das intempéries por estrutura permanente de proteção, tais como lajes, telhados e afins; (2) para efeito desta licitação, taxa média de execução de obra é o quociente entre a área coberta construída ou reformada e a quantidade de meses de construção ou reforma desta área em obra já executada pela licitante que é objeto de comprovação pela documentação mencionada nesta alínea.

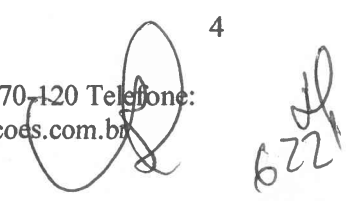
Ao apreciar o Parecer de Julgamento da Habilitação, a CPL lançou as seguintes razões para inabilitação, especificamente para os atestados 3 e 4, emitidos pela Cooperativa Movimento Mulheres Atuantes de Samambaia:

i. Atestado 3: Considerando a área total de construção e o prazo de execução, pode-se determinar que a Taxa Média de Construção do edifício objeto desta CAT, isoladamente, foi de 182,87 m²/mês, menor, portanto, que o mínimo exigido no instrumento convocatório que é de 250,00 m²/mês (Item 3.3.2.1-c-i)

O Atestado Técnico indica que o início da execução ocorreu 02/07/2012 e seu término ocorreu no dia 31/12/2014;

ii. Atestado 4: Considerando a área total de construção e o prazo de execução, pode-se determinar que a Taxa Média de Construção do edifício objeto desta CAT, isoladamente, foi de 228,58 m²/mês, menor, portanto, que o mínimo exigido no instrumento convocatório que é de 250,00 m²/mês (Item 3.3.2.1-c-i).

O Atestado Técnico indica que o início da execução ocorreu 21/06/2013 e seu término ocorreu no dia 21/06/2015.



Da leitura da transcrição do Parecer da CPL, infere-se que a obra referente ao Atestado 03 foi executado no período de 02.07.2012 a 31.12.2014, enquanto a do Atestado 04 foi no período de 21.06.2013 a 26.06.2015.

Percebe-se, portanto, que houve a **execução concomitante** das obras durante o período de 21.06.2013 a 31.12.2014, ou seja no período de um ano e meio, elevando a taxa média de construção para 411,45m²/mês no período, considerando a soma dos dois atestados, o que demonstra incontestavelmente a experiência prévia da Recorrente, nos moldes do Edital. Cabe ressaltar que, além da execução concomitante, **ambos atestados possuem os mesmo projetos e a mesma contratante.**

É cediço que o edital determinou que a taxa média de execução deveria ser apresentada em um único contrato, contudo, o que se discute é a interpretação do conceito de “**contratação única**”, que pelos termos da decisão da CPL, demonstra-se ter sido extremamente restritiva e contrária aos princípios da competitividade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa.

Para isso, a Recorrente se remete à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, traz-se à baila o acórdão paradigma sobre o tema. No que se refere ao conceito de contratação única e a possibilidade de **soma de atestados em período concomitante**, concebe-se importante registrar a manifestação do relator do Acórdão TCU nº 2387/2014 – Plenário, Ministro Benjamin Zymler, noticiado no Informativo de Licitações e Contratos nº 2144, que em essência esclarece:

(...) Representação de licitante questionara a sua inabilitação em pregão eletrônico promovido pelo Ministério das Comunicações com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial. Especificamente, foram discutidos itens do edital que exigiam a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão de que fossem somados quantitativos de vários atestados.

(...) o relator asseverou que “resta permitida, portanto, a interpretação de que a exigência deveria ser demonstrada em uma única contratação, não se podendo, pois, considerar o somatório dos quantitativos referentes a mais de um atestado”. Discorrendo sobre a razão desse



[Handwritten signature]
621

entendimento, o relator justificou que “se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos”. (...) Não obstante a conclusão, o relator reconheceu que exceção a esse entendimento deve ser feita quando os diferentes atestados referirem-se a serviços executados de forma concomitante. Em tais situações, “para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, é como se os serviços fossem referentes a UMA ÚNICA contratação”. Exemplificando, o relator mencionou que “se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços”. (...). (grifamos)

No mesmo acórdão, o Ministro relator ressalta com propriedade, que vislumbra-se, inclusive, **maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior, considerando que haja identidade entre os contratos.**

Ou seja, para o Ministro relator, a empresa que executou diversos contratos simultaneamente teria muito mais capacidade de gerenciamento operacional, que aquela que executou um único contrato com os mesmos quantitativos e natureza.

No mesmo sentido, o disposto no item 10.9 do Anexo VII-A da Instrução Normativa nº 5/2017 SEGES do Ministério do Planejamento¹, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional permite a somatória dos atestados para comprovação do quantitativo mínimo, **desde que tenham sido executados de FORMA CONCOMITANTE**, considerando-as como contratação única.

Mesmo não sendo aplicável ao presente caso, mas servindo para interpretação análoga, o sentido da norma é se o concorrente consegue prestar os quantitativos mínimos exigidos pelo edital **a partir da execução simultânea de diversos contratos**, deve-se considerá-lo em igualdade de condições técnico-

¹ BRASIL. Instrução Normativa nº 5/2017 – SEGES/MP. 10. Da Habilitação. (...)

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação.



operacionais com aquele contratante que presta o mesmo quantitativo com a execução de um único contrato.

Com o devido respeito, essa deveria ser a interpretação da CPL, em observância aos princípios da competitividade, da busca pela proposta mais vantajosa e da economicidade.

Em outros termos, **a execução de diversos contratos feitos de forma simultânea deve ser considerado como contratação única**, pois não há lógica que a experiência prévia deve estar atrelada à contratação por um único cliente. Obviamente, não faz o menor sentido e viola à *mens legis* das normas de contratação, condicionar a capacidade técnica exclusivamente por atender um único contratante.

Logo, pode se afirmar que a presente situação da Recorrente é equiparada a uma única contratação, pois os atestados tem a concomitância de, pelo menos, um ano e meio e são de natureza idênticas, devendo ser considerado o somatório dos quantitativos de produtividade.

Ademais, com vistas a ampliar a competitividade, que após a análise da documentação deixou de existir, por restar apenas uma licitante, **a regra é aceitar o somatório de atestados para fins de qualificação técnica**. Mediante o somatório, faculta-se ao interessado que não lograria êxito em demonstrar sua capacidade por meio de um único atestado, que o faça conjugando experiências diversas, em especial, de forma concomitante.

Nesse sentido é o entendimento do TCU, cuja jurisprudência pacífica considera possível o somatório de atestados independentemente de previsão editalícia (TCU: Acórdão nº 1.983/2014-Plenário; Acórdão nº 1.231/2012-Plenário e; Acórdão nº 1.890/2006-Plenário).

Outros julgados da Corte de Contas, ratificam tal entendimento, resaltando a necessidade de observância aos princípios da motivação e da competitividade, que no presente caso, eleva-se de importância pois não haverá disputa, caso não seja reformada a decisão de inabilitação da Recorrente, por haver um único licitante habilitado:

A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade.



(Acórdão 7982/2017-Segunda Câmara, Rel Min. Ana Arraes)

No mesmo sentido, o Acórdão 2291/2021-Plenário , Rel. Min. Bruno Dantas, que ainda ressalta a gravidade da conduta dos agentes públicos, ao restringir a competitividade:

46. Desse modo, compartilho do entendimento expressado pela unidade técnica de que esse conjunto de exigências previstas nos editais (...) **tiveram o condão de interferir no caráter competitivo do certame**, em manifesta afronta ao disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como os artigos 3º, 30, §1º, I e §2º, e 31, §2º da Lei 8.666/1993, assim como a reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

(...)

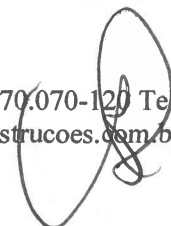
29. Portanto, considero que a inclusão desse conjunto de cláusulas restritivas na documentação da licitação, bem como a sua manutenção mesmo após as impugnações e recursos, **constitui severa inobservância das normas que regem as contratações públicas (notadamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e os arts. 3º, 30, §1º, I e §2º, e 31, §2º da Lei 8.666/1993) , o que constitui culpa grave caracterizada como erro grosseiro, passível de aplicação de penalidade.**

No caso em questão, a interpretação errônea sobre o conceito de “contratação única” é o motivo que está a restringir a competitividade, segundo o entendimento da Recorrente.

O rigor exagerado na interpretação das exigências dispostas no Edital por parte da CPL, tem por consequência a restrição da competitividade do certame, pois quanto mais exigências ou interpretações restritivas, menor o número de licitantes aptas a cumpri-las. E o pior, se nem todas as exigências forem justificáveis em vista do risco e da complexidade envolvidos na contratação, tal restrição terá sido imotivada.

No caso ora em questão, está devidamente comprovada a interpretação restritiva das cláusulas do Edital, pois, repisando, somente restou uma única habilitada, cenário que comprova que não haverá disputa na licitação.

A verdadeira *mens legis* é no sentido de que as normas disciplinadoras da licitação **serão interpretadas sempre em favor da**



6221

ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação, conforme disposto pelo art. 2º, § 2º do Decreto nº 10.024/2019, que trata do pregão eletrônico, por exemplo.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser analisado com cautela, sob pena da perpetuação de ‘excessos’ e de ‘rigorismo formal’, sendo que no presente caso, não está a se falar da relativização ao referido princípio, pois o que se está a requerer é **a correta interpretação do conceito de “contrato único”**.

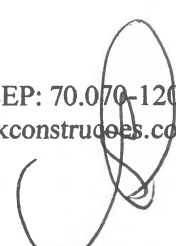
No sentido da busca da interpretação que busque a competitividade, segundo o Prof. LUCAS ROCHA FURTADO, ‘*O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não significa, no entanto, obrigar o administrador a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias*’. E mais, ‘*deve o Administrador usar seu poder discricionário - nunca arbitrário - e a sua capacidade de interpretação para buscar melhores soluções para a Administração Pública*’, propiciando a economicidade e a busca pela proposta mais vantajosa.

Repetindo, não se está a discutir a relativização do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que por sinal, encontra amparo em inúmeros acórdãos do TCU, que tratam do formalismo moderado. Mas sim, o que se pretende com o presente recurso é a melhor interpretação de cláusula do Edital, no sentido de privilegiar a competitividade, a economicidade e a busca pela proposta mais vantajosa.

Não é demais em lembrar que a exigência de apresentação de atestados para fins de qualificação técnica em licitação, prevista no art. 30, § 1º da Lei nº 8.666/93, tem como finalidade verificar se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor do certame, cumprir o objeto de forma satisfatória.

No caso em tela, é incontroverso que a Recorrente comprovou por meio de dois atestados, que comprovaram a execução concomitante dos quantitativos mínimos exigidos, conforme estabelece a cláusula 3.3.2.1, “c”, “i”, do Edital, pois no Parecer da CPL estão descritos os períodos de execução e a produtividade de cada atestado, restando somente considerá-las como contratação única, em observância ao todo exposto.




6221

Assim sendo, os atestados da Recorrente revelam a inequívoca experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade. Segundo as diretrizes legais, se reconhece que o sujeito que comprovar já ter realizado um objeto equivalente ao licitado será presumido “apto” para desenvolver o objeto da licitação, razão pela qual haverá de ser habilitado.

4. DA CONCLUSÃO

Em sede de conclusão, cabe destacar que o intuito do presente recurso não é de criticar os trabalhos realizados pela CPL, que indubitavelmente são desenvolvidos de boa-fé e com a seriedade exigida, mas sim de contribuir para a melhor solução para a Administração Pública, com a contratação menos onerosa aos cofres públicos.

Da mesma forma, a Recorrente não tem interesse de protelar o fim do processo licitatório, contribuindo para o mais célere deslinde. Para isso, tem ciência que a Administração Pública possui o poder/dever, jurisprudencialmente reconhecido (Súmulas 346 e 473 do STF), de autotutela, que lhe permite a revisão de seus atos, seja para anulá-los, quando padecerem de ilegalidade, seja para revogá-lo, quando tal solução se mostrar conveniente ou oportuna.

Nesse sentido, que a Recorrente vem interpor o presente recurso para que seja reformada a decisão que a inabilitou, restando somente a buscar o seu direito devidamente comprovado em outras instâncias, como o Judiciário e o TCU, por exemplo, que adota o mesmo entendimento defendido pela Recorrente, caso seja mantida a r. Decisão.

É sabido que o Administrador tem o dever de seguir a lei buscando a transparência dos atos praticados e uma atuação contrária fere os princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, procedimento formal/formalismo e da economicidade. A presente manifestação faz uma contextualização fática e documental com base nos procedimentos adotados no Processo Licitatório em *sub examine*, adotando como metodologia um paralelo com a jurisprudência do TCU acerca do tema em questão.



6221

5. DO PEDIDO

Em face do exposto, e, com base nos argumentos invocados na legislação com o propósito de ELIDIR a irregularidade/ilegalidade apontada, REQUER na forma da Lei, o acolhimento e provimento do presente RECURSO ADMINISTRATIVO, tendo por consequência a REFORMA DECISÃO DA CPL, com a anulação do ATO QUE INABILITOU A RECORRENTE.

Em caso de prosperar outro entendimento por parte desta CPL, requer seja o presente encaminhado à apreciação da autoridade superior do órgão licitante, para que, em última análise, decida sobre seu mérito.

Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 15 de fevereiro de 2024.

SELMA B. DE LIMA

Representante legal

STARK CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI

