



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO
DECISÃO À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 006/2023

I. PRELIMINARMENTE

- 1.1.** Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Chamamento Público nº 006/2023, cujo objeto é a **seleção de empresa do ramo da construção civil com comprovada capacidade técnica, a manifestar interesse para apresentação de proposta junto à Caixa Econômica Federal, com vistas à possível contratação (pela própria instituição) para execução de empreendimento habitacional de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), em terreno determinado pertencente ao Município.** O processo seguirá as diretrizes estabelecidas no Projeto Básico (**Anexo I**) contido no edital.
- 1.2.** O envelope contendo a documentação, deverá ser entregue pelo interessado na sessão pública de **RECEBIMENTO e ABERTURA DO ENVELOPE DE HABILITAÇÃO**, que realizar-se-á no dia 11/12/2023 (onze de dezembro de 2023), às 09h:00min (nove horas), na Sala da Comissão Permanente de Licitações - CPL do município, localizada no endereço constante no preâmbulo deste edital.
- 1.3.** A impugnação foi apresentada pela empresa **HD PROJETOS E EMPREENDIMENTOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 10.499.458/0001-90, em 06 de dezembro de 2023.
- 1.4.** Destaca-se que no dia 27 de novembro de 2023 foi publicado o Edital de Chamamento Público nº 006/2023.

II. DAS SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES E DOS PEDIDOS

- 2.1.** A impugnante, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida na apresentou impugnação aos termos do Edital, conforme argumentos expostos no documento denominado "IMPUGNAÇÃO AO EDITAL", pleiteando em síntese, esclarecimentos sobre a omissão dos prazos de impugnação e julgamentos, a retificação do edital nas cláusulas citadas na impugnação, concedendo efeito suspensivo, e, no mérito:
- 2.2.** Que sejam declaradas nulas, e, por conseguinte, suprimidas as exigências feitas no item 6.2; item 8.4.1.3; item 8.5.4 e item 9.2, alínea b, do Edital 006/2023;
- 2.3.** A republicação do Edital, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, com base no art. 21



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

da Lei nº 8.666/93;

- 2.4. O prequestionamento dos dispositivos legais e constitucionais invocados, para fins de interposição de Mandado de Segurança no caso de não acolhimento da impugnação;
- 2.5. A reconsideração da decisão e, na hipótese de não ser, seja devidamente informada à autoridade superior, com base no §4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93, observando-se ainda o disposto no § 3º do mesmo artigo.

III. DA ANÁLISE DO MÉRITO

- 3.1. Cabe desde logo ressaltar que todo o ato administrativo deve atender, entre outros princípios, o da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e o da motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao princípio da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e da legalidade.
- 3.2. Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas na peça de impugnação.

DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

- 3.3. Nos termos do disposto no caput do artigo 41 da Lei nº 8.666/93, qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 03 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no §1º do art. 113.
- 3.4. Portanto, admite-se e julga o pedido de impugnação formulado pela empresa **HD PROJETOS E EMPREENDIMENTOS LTDA**, nos termos da legislação vigente, em virtude de sua legitimidade.

DO MÉRITO

- 3.5. Preliminarmente, é oportuno ressaltar que o CHAMAMENTO PÚBLICO é um procedimento feito pela administração pública para executar atividades ou projetos que tenham interesse público. Esta parceria é celebrada por meio de termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

3.6. Após breve relato do que se busca no Chamamento Público, passa-se ao mérito.

IV. DA DECISÃO

4.1. Inicialmente cabe ressaltar que o Chamamento Público não é uma modalidade de licitação, como aquelas definidas na Lei nº 8.666/93. No entanto, é um procedimento que lembra uma licitação, aplicando-se, no que couber, a referida legislação, de forma subsidiária.

4.2. DEFERE-SE PARCIALMENTE A IMPUGNAÇÃO, CONFORME PASSA A EXPOR:

4.3. DEFERE-SE o pedido de impugnação ao Edital referente ao Chamamento Público nº 006/2023, observando-se, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666/93, com a consequente fixação do PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL de 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação e o PRAZO PARA JULGAMENTO em até 03 (três) dias úteis, nos termos do disposto no art. 41, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes. (Original sem grifos).

4.4. DEFERE-SE o pedido formulado quanto ao item 6.2: Considerando que a partir da publicação da Lei nº 13.726, de 08 de outubro de 2018, Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar

nl



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

sua autenticidade no próprio documento, nos termos do art. 3º, § 1º do referido diploma legal.

- 4.5. DEFERE-SE** parcialmente o pedido formulado quanto ao item 8.4.1.3 para fazer constar que será considerado como aceito, para fins de comprovação do balanço patrimonial, além dos documentos já previstos no edital, que a autenticação de livros contábeis das empresas seja feita por meio do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, mediante a apresentação de escrituração contábil digital.

Quando a exigência do índice de liquidez a Administração precisa ter ciência dos riscos da contratação, uma vez que não pode, por sua própria conta avaliar, informar e decidir por determinada sociedade. O processo licitatório, no entanto, além de considerar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública em termos financeiros, não pode deixar de lado a responsabilidade de correr riscos de inadimplência trazendo prejuízos incalculáveis não só ao erário, como também à moral administrativa e aos consumidores finais do serviço contratado. A análise financeira é tarefa bastante complexa e de fundamental importância numa sociedade moderna. Para se proceder à análise, é necessário decompor em todas as partes examinando em busca de explicações, ou de alguma característica ou anormalidade que se pretende identificar. Cada índice estabelecido no edital tem sua importância e objetivo. Ao estipular tais índices, a Administração busca, garantindo uma concorrência entre licitantes que tenham plena capacidade de adimplir com as obrigações a serem contratadas.

- 4.6. INDEFERE-SE** o pedido formulado quanto ao subitem item 8.5.4 e 9.2 alínea b, tendo em vista os argumentos supra, resumidos alhures, passa-se a analisá-los.

4.6.1. Dos atestados de obras similares para pontuação no subitem 9.2 alínea b.

O subitem 9.2 alínea b traz exigência de que, para efeitos de pontuação (mínima, parcial ou total) serão aceitos apenas e tão somente contratos (atestados) de construção de unidades habitacionais de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento e construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social contemplados por programas federais.

Nesse ínterim, dois são os momentos do edital em que se fala acerca de Contratos (atestados) relativos à qualificação técnica das licitantes. São eles:

u

8.5. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
(...)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

8.5.4 Comprovação de expertise da empresa quanto à quantidade de unidades de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento e construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social contemplados por Programas Federais. A comprovação da capacidade técnica operacional se dará através de cópia do Contrato (objeto já concluso) acompanhado da respectiva Carta de Habite-se. (letra "b" do quadro de pontuação – **ANEXO IV**)

(...)

9. CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO DAS EMPRESAS

(...)

9.2 Entre as empresas que manifestarem interesse, será selecionada pela Comissão Permanente de Licitação, a empresa que obtiver a maior pontuação com a somatória das alíneas "a", "b" e "c", ao final, estará melhor classificada.

(...)

b) Quanto à quantidade de unidades de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento e construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social contemplados por programas federais.

- a) Contrato de construção de até 49 unidades habitacionais no mesmo empreendimento: 2 (dois) pontos;
- b) Contrato de construção de 50 até 99 unidades habitacionais no mesmo empreendimento: 4 (quatro) pontos;
- c) Contrato de construção de 100 até 149 unidades habitacionais no mesmo empreendimento: 6 (seis) pontos;
- d) Contrato de construção de 150 até 199 unidades habitacionais no mesmo empreendimento: 8 (oito) pontos;
- e) Contrato de construção de 200 ou mais unidades no mesmo empreendimento: 10 (dez) pontos.

Nota:

i. A comprovação da capacidade técnica operacional se dará através de cópia do Contrato (objeto já concluso) acompanhado da respectiva Carta de Habite-se.

(...)

(Original sem grifos).

Segundo alegado pelo impugnante, a comprovação de expertise da empresa quanto à quantidade de unidades de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento é chapadamente ilegal e vai de encontro ao que determina toda a legislação pública em termos de certames licitatórios.

Todavia, não assiste razão ao impugnante. Explicamos!

É que a licitação, em acato aos ditames da Lei n. 8.666/93, princípios do Direito Administrativo e decisões dos órgãos fiscalizadores, nada mais é do que uma sucessão de atos administrativos aptos a trazer para a Administração Pública a melhor proposta, levando em conta



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

a vantajosidade¹ de cada contratação considerada per si, sem descurar da necessária *expertise* da empresa contratada e de sua saúde financeira para contratar, executar e entregar de forma bastante o objeto perseguido pela Administração.

Neste sentido já se posicionou o Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

Acórdão 119/2016 – Plenário. Sessão 27/01/2016. Rel.: Vital do Rêgo.

Enunciado: A observância das normas e das disposições do edital, consoante o art. 41, caput, da Lei 8.666/93, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.

Voto:

14. A mais moderna Hermenêutica Constitucional enfatiza o caráter normativo dos princípios, bem como a sua concretude, a sua positividade e, até mesmo, a sua supremacia. A exaltação do positivismo jurídico pode levar o Direito a ser prisioneiro da lei, o que seria uma negação de um ditado elementar da boa Hermenêutica: a pior interpretação da lei é a literal; há de se considerar o seu conteúdo axiológico.

15. Ao explicitar a aplicação dos princípios da economicidade e da razoabilidade, como fez a (omissis) – cabe incluir também nesse rol o princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal –, não se está a invadir o terreno reservado à lei, mas sim conferir concretude a normas supralegais, que estão acima dela, em razão de sua natureza de princípios gerais e de seu status constitucional, e que não podem deixar de ter eficácia, sob pena de comprometer a coesão do ordenamento jurídico, pela privação de seus valores fundamentais.

16. Não se trata, em absoluto, de conferir importância menor ao princípio da legalidade, em relação a outros princípios constitucionais. Trata-se tão somente de reconhecer que, diante do caso concreto, na busca da melhor solução para a situação concreta, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público em toda a sua plenitude, o princípio da legalidade estrita acaba perdendo força frente a outros princípios.

(...)

40. Ainda que se questione se o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.999/2014-Plenário está consolidado no âmbito do TCU, fato é que a observância das normas e das disposições do edital, consoante o caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa (Acórdãos 3.381/2013-Plenário e 352/2010-Plenário).

E foi justamente diante de todos esses objetivos que o edital impugnado foi elaborado, como o fito de, acatando a legalidade – em sentido amplo! –, trazer ao chamamento público empresas que possuam saúde financeira, sem a qual jamais conseguiriam evoluir o objeto do presente junto à instituição financeira responsável e que tenham capacidade operacional comprovada para contratar e entregar o objeto perseguido da forma esperada, razão pela qual

2

¹ A vantajosidade determinada no artigo 3º da Lei das Licitações espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — menor gasto de dinheiro público — quanto que assim o seja qualitativamente, melhor gasto.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

foram adotados critérios de pontuação escalonados, conferindo maior pontuação às empresas mais experientes em obras de maior vulto (subitem 9.2 alínea b) e que demonstrem possuir qualidade em suas obras (subitem 8.5.4).

E nesse evoluir processual, com o fito de responder de forma bastante à impugnação formulada, é que se mostra essencial segmentar a forma pela qual está sendo realizada a presente licitação para motivar a aceitação ou não de determinado documento em cada fase do procedimento, pois assim, ao fim e ao cabo, ficará devidamente demonstrada a total coerência dos itens impugnados.

Interessante repetir que o edital faz menção a documentos relativos a aptidão técnica das licitantes em dois momentos distintos: habilitação dos licitantes (subitem 8.5.4), atribuição de pontuação aos licitantes habilitados (subitem 9.2 alínea b).

Por serem momentos distintos quanto ao que pretende obter a Administração Pública com o processo licitatório, válido detalhá-los individualmente, justificando cada decisão de forma separada para concluir de forma suficiente esgotando os argumentos listados na impugnação.

4.6.1.1. Da Habilitação (subitem 8.5.4).

No que tange à habilitação nada mais fez a administração do que seguir o que preconiza o artigo 30, da Lei n. 8.666/1993, aceitando, por conseguinte, certificados do Minha Casa Minha Vida e de empreendimentos similares, pois é justamente nesse momento em que se apresentam as licitantes, com o fito de fazer parte do certame. A apresentação de toda documentação prevista no edital visa demonstrar tanto a pretérita e comprovada capacidade operacional da mesma quanto sua saúde financeira, que são requisitos essenciais à participação de qualquer interessado no certame, o que se afere mediante leitura superficial dos termos do edital.

Para que dúvidas não restem quanto ao teor da norma citada:

Seção II

Da Habilitação

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

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;
(...)

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



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

§ 3º-Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

(...)

§ 5ºÉ vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

(...)

Ora, fato é que, no momento da habilitação, quanto mais licitantes se apresentem, mais opções terá a administração para habilitar licitantes que prosseguirão ao próximo passo, qual seja, a aferição da pontuação do subitem 9.2 alínea b, o que preserva não somente o interesse público como acata o princípio da isonomia, sem afetar a concorrência, pois não exclui – já no momento de habilitação – as empresas que atendam os requisitos mínimos para participarem do certame.

Diferente não é o entendimento aqui adotado do que vem decidindo o Tribunal de Contas da União acerca da comprovação técnica dos participantes no momento da habilitação, conforme segue:

Acórdão 433/2018 – Plenário. Sessão 07/03/2018. Rel.: Augusto Sherman.

Enunciado: Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, **como critério de habilitação**, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório.

A permissibilidade de aceitação de certificados de obras similares, fora do escopo do Programa Minha Casa Minha Vida, permite que participantes que não possuem maiores experiências no Programa, ou mesmo as que sequer detém tais obras em seu portfólio, possam participar do certame e disputem com as demais interessadas, pois a mera construção de unidades pelo PMCMV não implica, necessariamente, a melhor colocação de uma licitante quando da aferição de pontuação, pois também será verificada a pontuação do subitem 9.2 alíneas a e c.

A intenção da Administração Pública em majorar a possibilidade de competição fora tamanha que o edital não proibiu a previsão de que consórcios participassem do certame para reunir o maior número de participantes possível, possibilitando que empresas interessadas de menor porte ou com capacidade financeira reduzida, além daquelas com acervos de obras de menor porte, pudessem participar do certame.

4.6.1.2. Da aferição da pontuação (Subitem 9.2 alínea b).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Diferentemente do momento da habilitação, que busca trazer o maior número de licitantes possível para a fase do julgamento, é neste momento da fase externa em que devem ser priorizados de forma impositiva e justificada os interesses da Administração para a consecução do objeto perseguido. É no momento do julgamento que a melhor licitante será selecionada, aquela que atende de forma mais completa os interesses da Administração, ou seja, aquela que oferta a situação mais vantajosa.

No caso específico em debate, percebe-se que o chamamento público levado a cabo não busca apenas e tão somente trazer ao certame licitantes que eventualmente detenham capacidade econômico-financeira para a realização da obra pretendida (habilitação). Persegue o certame melhor colocar a licitante que, diante do julgamento de critérios qualitativos e quantitativos de suas obras – este último em relação a execução de empreendimento habitacional de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), conforme adiante justificado – traga a situação mais vantajosa à Administração Pública. Tal conclusão se chega mediante singela leitura do edital.

Com a especificação dos critérios de classificação das Empresas estipulados no item 9, deixou claro a Administração que, uma vez habilitadas as licitantes, será selecionada a Empresa que obtiver a maior pontuação levando em conta dois critérios importantíssimos à segurança da consecução do objeto do presente certame:

a) quanto ao sistema construtivo proposto, comprovado através de Atestado de Execução Contratual de Obras e Serviços de Engenharia informando que a empresa já realizou a execução de obra com o uso do sistema construtivo a ser proposto; b) o número unidades de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento e construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social contemplados por programas federais e; c) a qualidade de suas obras, mediante Nível de Qualificação no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat(PBQP-H) e Certificação ISO/9001, comprovado através de Certificado emitido pelo órgão certificador.

O primeiro subitem de aferição de pontuação (9.2 alínea a) demonstra que à Administração Pública Municipal importa não somente o histórico quantitativo de construções da licitante habilitada, ou seja, não apenas a demonstração da aptidão técnica das licitantes, mas também a inovação tecnológica. Tanto que a diferença de pontuação entre os níveis é bastante considerável. Todavia, tal subitem não será tema de maiores elucubrações tendo em vista a impugnação estar atrelada ao subitem que o sucede.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Quanto a subitem de aferição de pontuação (9.2 alínea c) demonstra que à Administração Pública Municipal importa não somente o histórico quantitativo de construções da licitante habilitada, ou seja, não apenas a demonstração da aptidão técnica das licitantes, mas também a qualidade das obras que serão entregues à população. Tanto que a diferença de pontuação entre os níveis é bastante considerável. Todavia, tal subitem não será tema de maiores elucubrações tendo em vista ao pedido impugnação estar atrelada ao subitem que o antecede (9.2 alínea b).

Quanto ao subitem 9.2 alínea b, ao qual se insurge pedido de impugnação ora respondida, restou consignado que somente seriam considerados contratos (atestados) relativos a obras produzidas num mesmo empreendimento construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social e não de empreendimentos similares.

No caso do subitem em tela, não se buscou limitar a participação de licitantes que não tenham em seu acervo técnico obras do Programas Habitacionais de Interesse Social (PMCMV), pois isso se daria caso exigida tal documentação no momento da habilitação, como visto. Com a exigência de apenas tal documento para que a pontuação seja conferida, seguiu a Administração Pública no sentido de valorar de forma contundente as licitantes que possuam experiência comprovada quanto à construção de unidades habitacionais no PMCMV num mesmo empreendimento.

A maior valoração vista no edital às obras do PMCMV para pontuação no subitem 9.2 alínea b, se deve, principalmente, mas não apenas, às recentes publicações pelo ministério das Cidades das Portaria MCID nº 724, 725 e 727, de 15 de junho de 2023, que traz as condições gerais, as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e o procedimento de enquadramento e contratação de empreendimentos habitacionais no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, e faz com que obras ou serviços similares, não sejam fatores de comparação ideal para aferição da qualidade das construções e respectivos padrões mínimos exigidos pelo PMCMV, assim como da capacidade técnica das licitantes, razão pela qual não serão aceitos contratos atestados fora do PMCMV nesse momento do procedimento.

A apresentação de contratos (atestados) de construção de unidades no mesmo empreendimento, e dentro do escopo do PMCMV demonstrará, além do pleno conhecimento das normas aplicáveis – que passam por constantes e complexas atualizações, que esta detém a esperada aptidão técnica específica diante um programa complexo e que envolve os mais diversos atores visando a entrega final dos imóveis e de toda a infraestrutura necessária.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Assim, o PMCMV possui complexidades e burocracias que lhe são próprios, e aqui não se fala apenas dos aspectos construtivos, mas também de prestação de contas, fiscalização de obras, atendimento de questões fiscais e trabalhistas, impacto social dos empreendimentos, estudos complementares específicos, trabalho técnico social envolvido, regularização fundiária etc.

As especificidades do PMCMV são, inclusive, reconhecidas pelo próprio TCU, que já chegou a questionar os procedimentos adotados pela Caixa Econômica Federal no que pertine ao Programa, tratado de forma própria:

Acórdão 979/2017 – Plenário. Sessão 17/05/2017. Rel.: Weder de Oliveira.

Enunciado: O engenheiro da Caixa Econômica Federal, ao monitorar o trabalho da empresa terceirizada na elaboração de Laudos de Análise do Empreendimento (LAE) e de Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento (RAE), no âmbito do **Programa Minha Casa Minha Vida, deve verificar o atendimento aos normativos internos e externos**, bem como a qualidade do serviço terceirizado, além de se manifestar favoravelmente ou contrariamente sobre peças técnicas elaboradas pelo terceirizado, sob pena de responsabilização.

Excerto:

(...) este Tribunal expediu determinação no sentido de exigir a apresentação pela Caixa de esclarecimentos sobre essa questão, conforme acórdão 920/2016-TCU-Plenário:

“ (...)

9.6. determinar a oitiva da Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, e nos princípios da ampla defesa e do contraditório, para que esta, no prazo de quinze dias, encaminhe a esta Corte de Contas esclarecimentos sobre:

9.6.1 **os procedimentos a serem observados no acompanhamento e fiscalização da execução das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**, considerando, em sua resposta, os argumentos constantes das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência e as análises correspondentes empreendidas no âmbito deste Tribunal, neste processo e no TC 039.947/2012- 2;

9.6.2. **as ações que estão sendo implementadas para aprimorar o processo de fiscalização da execução das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida, assim como para mitigar as dúvidas de seu corpo técnico sobre a conduta deles esperada;**

(...)”

(grifei).

Assim, dando maior valoração às obras do PMCMV no subitem 9.2 alínea b demonstra o Município de Tobias Barreto que as licitantes eventualmente pré-qualificadas são as melhores participantes diante de um contexto econômico (subitem 8.4.1.3), inovação tecnológica (subitem 9.2 alínea a), experiência específica no âmbito do Programa em que serão realizadas as obras (subitem 9.2 alínea b) e também qualitativo (subitem 9.2 alínea c), em qualquer faixa, conforme ordem de classificação.

u



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Diante dos argumentos supra, no momento da atribuição de pontuação do subitem 9.2 alínea b, vê-se que o procedimento resta está correto por estar justificado e devidamente motivado para proteger os interesses da administração, conferindo vantagem às empresas que demonstrem qualidade em suas obras e expertise no PMCMV, visando possibilitar o maior número de participantes, nos moldes da decisão abaixo:

Acórdão 433/2018 – Plenário. Sessão 07/03/2018. Rel.: Augusto Sherman.

Relatório:(...)

52. Soma-se a isso o fato de que **a exigência de uma qualificação técnica específica é admitida como medida acautelatória adotada pela administração visando assegurar o cumprimento da obrigação assumida, desde que tecnicamente justificada, não constituindo, por si só, restrição indevida.**

53. Além disso, **a exigência em questão mostra-se proporcional e razoável**, porque adequada (a prévia experiência faz presumir a qualificação técnica), necessária (confere maior segurança quanto à administração do contrato) e proporcional (nivela os competidores).

(original sem destaques).

Demonstradas as razões pelas quais o edital, no subitem 9.2 alínea b prefere licitantes que possuam expertise em construção de unidade concentradas em um único empreendimento no âmbito do PMCMV cumpre rechaçar o argumento da impugnante no sentido de que a exigência de atestado específico do Programa limitaria o número de participantes.

Interessante destacar, por fim, que as exigências para pontuação máxima no subitem 9.2 alínea b é de apenas 200 (duzentas unidades) em um único empreendimento para obtenção máxima de 10 (dez) pontos, o que se mostra proporcional diante da quantidade de imóveis a ser construída.

Logo, falar em restrição à participação de empresas é desarrazoado, pois o Universo de empresas/consórcios que pode participar e pontuar em ambos os quesitos acima referenciados é enorme, conforme comprovam os números acima. Válido repetir a possibilidade de consórcio foi prevista para majorar a quantidade de interessados, visando a obtenção de mais vantajosidade e segurança da Administração na obtenção do objeto pretendido, razão pela qual não deve ser acolhido o pedido formulado pela impugnante no que tange à adequação do item 9.2 alínea b para que também sejam aceitos para pontuação o somatório de atestados.

4.6.1.3. Conclusão.

Assim, é legal a exigência do subitem 9.2 alínea b em relação aos contratos (atestados) de construção de unidades num mesmo empreendimento no âmbito do PMCMV diante dos argumentos trazidos no presente tópico, por ficar fácil perceber que habilitação, atribuição de



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

pontuação e desempate são momentos totalmente distintos dentro de uma licitação –naquilo que persegue a Administração Pública, em cada momento do procedimento, dentro um contexto de acato à legalidade e à necessária vantajosidade da futura execução das obras com a melhor licitante no que tange à saúde econômica, obras de qualidade e experiência no PMCMV – sendo possível exigir a documentação nos moldes do edital sem macular a isonomia do procedimento, permitindo grande número de participantes.

4.6.2. Da vedação do somatório de contratos (atestados) para comprovação de expertise da empresa quanto à quantidade de unidades de natureza residencial unifamiliares térreas já produzidas no mesmo empreendimento para pontuação parcial ou total no item 9.2 alínea b.

Em sua impugnação, relativa ao subitem 9.2 alínea b, alega a impugnante que existiria um rigor exagerado na fixação das exigências, restringiu demasiadamente a competitividade do certame, pois quanto mais exigências, menor o número de pessoas aptas a cumpri-las, e com vistas a ampliar a competitividade, 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. Afirma que a vedação de soma de atestados, a despeito de ilegal, também inibe a participação de licitantes e impede a participação de licitantes que atendam os requisitos para obtenção de pontuação parcial ou máxima no dito subitem.

Quanto à limitação da quantidade de licitantes possíveis, prejudicando a competição, interessante fazer menção aos números do PMCMV acima informados, que possibilitaria uma imensa quantidade de licitantes hábeis a obter a pontuação máxima no subitem referido, o que faz cair por terra tal argumento.

A priori, seria de bom grado estabelecer no presente tópico a mesma sistematização do item 4.6.1 desta, onde foram divididas e explicadas de forma separada cada fase do procedimento (habilitação e atribuição de pontuação) e o que objetiva a Administração em cada um deles. Todavia, tendo em vista que os argumentos já foram lançados de forma suficiente em relação à habilitação e desempate, se limitará comissão neste momento a motivar e justificar a opção pela impossibilidade do somatório de atestados para atribuição de pontuação parcial ou total do item 9.2 alínea b.

Conforme o parágrafo retro, para que se compreenda a possibilidade do somatório dos atestados no momento da habilitação, devem ser consultados os tópicos 4.6.1.1 e 4.6.1.3 desta.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Pois bem. No que tange ao momento do julgamento dos atestados das licitantes no subitem 9.2 alínea b é de bom grado trazer afirmação da impugnante no sentido de que "os atestados revelam a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos". Tal afirmação, conforme se verá adiante, é justamente o motivo que referenda e justifica a impossibilidade da somatória dos atestados para efeitos de pontuação no subitem 9.2 alínea b mediante soma de atestados pois **"a questão da possibilidade de somatório dos atestados para comprovação de quantitativos mínimos deve ser averiguada caso a caso"**, conforme acórdão do TCU 7.105/2014.

É sabido que o objeto do presente certame é a **seleção de empresa do ramo da construção civil com comprovada capacidade técnica, a manifestar interesse para apresentação de proposta junto à Caixa Econômica Federal, com vistas à possível contratação (pela própria instituição) para execução de empreendimento habitacional de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), em terreno determinado pertencente ao Município.** O processo seguirá as diretrizes estabelecidas no Projeto Básico (**Anexo I**) contido neste edital

Não obstante, a contratação será realizada entre a construtora e a entidade bancária responsável, senão vejamos:

1.3 A empresa selecionada será responsável por viabilizar sua proposta junto ao agente financeiro autorizado a operar os recursos federais destinados a políticas habitacionais por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), sendo responsável pela:

- Elaboração e aprovação de todos os projetos associados direta ou indiretamente à sua proposta, inclusive remanejamentos de redes de infraestrutura, quaisquer interferências, remembramentos de lotes, se for o caso, em todos os órgãos competentes, bem como junto ao agente financeiro operador dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida;
- Obtenção de todos os licenciamentos, alvarás, autorizações, associados direta ou indiretamente à sua proposta, junto aos órgãos competentes;
- Registro do Loteamento em Cartório, objeto de sua proposta;
- Tratativas junto ao agente financeiro autorizado a operar o Programa Minha Casa Minha Vida, passando pelas análises de engenharia, de risco de crédito e jurídica, necessárias para a contratação do empreendimento;
- Execução das obras do empreendimento habitacional, bem como eventuais remanejamentos de redes de infraestrutura, quaisquer interferências, execução de supressões vegetais, compensações ambientais/florestais, ligações provisórias e definitivas, e outras associadas direta ou indiretamente à sua proposta;
- Providenciar a adaptação de unidades habitacionais ao uso de pessoa com deficiência, de idoso ou de pessoa com mobilidade reduzida, quando necessário e nas quantidades indicadas pelo Ente Público Local, até a entrega do empreendimento;
- Obtenção da Carta de Habite-se, sua averbação em Cartório e completa regularização do empreendimento;



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

- Entrega das unidades, das chaves e do manual do proprietário aos beneficiários; (Original sem grifos).

Logo, uma vez habilitadas as empresas, passará a Administração a atribuir pontuação conforme o quesito sistema construtivo proposto, mediante comprovação de já ter realizado a execução de obra com o uso do sistema construtivo proposto em outros empreendimentos habitacionais, através de documento emitido pelo Agente Financeiro (9.2 alínea a), no quesito Número de Unidades Habitacionais já executadas em um único empreendimento construídas no âmbito de Programas Habitacionais de Interesse Social contemplados por programas federais (Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV), comprovado por Atestado (9.2 alínea b), e também no quesito nível de qualificação no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) e Certificação ISO/9001, comprovado através de Certificado emitido pelo órgão certificador (9.2 alínea c).

No caso do subitem 9.2 alínea b, percebe-se que a tabela de pontuação do quesito foi assim elaborada:

| ITEM | CRITÉRIO | PONTOS POR CRITÉRIO |
|------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| b) | EXPERTISE DA EMPRESA (Contrato de construção acompanhado do Habite-se) | |
| | De até 49 unidades habitacionais no mesmo empreendimento | 2 |
| | De 50 até 99 unidades habitacionais no mesmo empreendimento | 4 |
| | De 100 até 149 unidades habitacionais no mesmo empreendimento | 6 |
| | De 150 até 199 unidades habitacionais no mesmo empreendimento | 8 |
| | De 200 ou mais unidades habitacionais no mesmo empreendimento | 10 |

A fundamentação da vedação ao somatório de contratos apresentados e a atribuição de pontuação maior aos contratos de empreendimentos mais complexos não fora uma criação desarrazoada da Administração, pois encontra fundamento nas especificidades da obra, que possui caracteres um tanto quanto diferenciados.

M

Primeiro, cumpre dizer que os mesmo tendo viabilidades técnicas de implantação independentes, os empreendimentos são contíguos e deverão cumprir de forma unificada à



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

especificação de enquadramento das propostas do FAR.

Segundo, as obras, que envolvem a construção não somente das unidades habitacionais, mas também de toda a infraestrutura necessária ao atendimento dos caracteres do PMCMV (faixa 01) e, ainda, das demais alterações físicas da área afetada, o que confere maior complexidade e à execução do Projeto por lhe conferir dificuldades de gestão da frente de obra, que será bastante extensa.

Tal situação majora ainda mais a necessidade de capacidade de gestão e acompanhamento da execução de obra de maior porte.

Terceiro, o terreno possui área contígua considerável, gerando a necessidade de um grande parque de obras.

Os motivos acima listados não são exaustivos, sendo meramente explicativos da complexidade da obra que justificam os critérios de pontuação do subitem 9.2 alínea b sem a possibilidade de soma de atestados. É que quando se está diante de uma construção do PMCMV – faixa 01 pode-se partir do pressuposto de simplicidade da obra. No caso em apreço, como se está aqui demonstrando, tal premissa é falsa.

Segue entendimento do TCU, que é pacífico acerca da vedação da soma de atestados, em casos que contenham peculiaridades que a justifiquem:

Acórdão 2.362/2013 – Plenário. Sessão 04/09/2013. Rel.: Walton Alencar Rodrigues.

Enunciado

A depender das peculiaridades do caso concreto e desde que devidamente justificado no procedimento licitatório, o edital pode conter vedação ao somatório de atestados para comprovação de experiência técnico-operacional dos licitantes em construção predial.

Voto: Após análise dos elementos apresentados, a unidade técnica **concluiu pela procedência dos argumentos relacionados à vedação - estabelecida no edital - de que fossem somados os atestados exigidos para comprovação de experiência técnico-operacional dos licitante em construção predial. Segundo a instrução, tal somatório não se mostrou pertinente no presente caso, porquanto poderia resultar contratação de empresa inapta para a execução da obra.**

Consoante admitido nos Acórdãos 2.150/2008 e 1.636/2007, deste Colegiado, a vedação questionada pela representante é possível, desde que devidamente justificada no procedimento licitatório.

Sobre a questão e sua aplicação no caso concreto, afirmou a instrução da unidade especializada:

" (...) Realmente, caso fosse admitido o somatório, poder-se-ia ter, por exemplo, uma licitante que apresentasse 10 atestados de 340 m² cada um.

58. É fora de qualquer dúvida que uma obra de 3.400 m² é muito mais complexa que uma de 340 m². Aliás, entende-se que esse é um dos casos nos quais o aumento do quantitativo acarreta o aumento da complexidade técnica do objeto e "uma desproporção entre as quantidades e prazos para sua



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra" (trecho do Acórdão 2.150/2008-TCU-Plenário) ."

(Original sem grifos).

Ora, diante da complexidade das obras que serão executadas, fácil verificar que uma empresa 'A' que construiu empreendimento de larga escala com 200 (duzentas) unidades, possui mais experiência e capacidade de gestão em empreendimentos de maior porte do que outra licitante que, eventualmente, tenha construído 04 (quatro) empreendimentos de 50 (cinquenta) unidades habitacionais, devendo, por conseguinte, receber maior pontuação por causa disso, nos moldes do subitem 9.2 alínea b.

Ante o exemplo citado, seria injusto diante da aferição de melhor capacidade técnica operacional entre as licitantes, diante do que persegue a Administração e da complexidade da obra, pontuar da mesma forma concorrentes com experiências singulares com tamanha diferença, o que dá mais lastro ao modo de pontuação adotado vedando o somatório de atestados.

Superado o momento da habilitação e estando o maior número possível de licitantes habilitados, passará a Administração Pública a priorizar a não somente a vantajosidade, mas também a segurança na escolha da empresa melhor pré-qualificada. Proporcional e razoável que empresas que possuam experiências em obras de empreendimentos maiores pontuem de forma melhor do que as que possuem experiências menores, mais simples.

Com a especificação dos itens de julgamento do item 9, fica claro que, uma vez habilitadas as licitantes, será selecionada a Empresa que obtiver a maior pontuação levando em conta três critérios importantíssimos à segurança da consecução do objeto do presente certame, acima listados.

No caso, não houve intenção de limitar a participação de licitantes que não tenham em seu acervo técnico obras do PMCMV, pois isso se daria caso exigida tal documentação no momento da habilitação, como dito. De maneira agregada (habilitação e atribuição de pontuação), dando maior valoração às obras do PMCMV de maior vulto no subitem 9.2 alínea b, demonstra Administração que as licitantes eventualmente pré-qualificadas são as melhores participantes diante de um contexto econômico (subitem 8.4.1.3), inovação tecnológica (subitem 9.2 alínea a), qualitativo (subitem 9.2 alínea c) e também de experiência específica no âmbito do Programa em que serão realizadas as obras (subitem 9.2 alínea b). 7

Tal entendimento é referendado pelo Tribunal de Contas da União:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

Acórdão 7.105/2014 – Plenário. Sessão 18/11/2014. Rel.: Marcos Bemquerer.

Relatório: (...)

Enunciado.

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.

Voto:

30. Dessa forma, foram preservados os princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e não foram estabelecidos critérios que inibissem a participação dos licitantes.

Acórdão:

9.2. dar ciência à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero de que somente deve ser limitado o somatório de quantidades de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretar, incontestavelmente, **o aumento da complexidade técnica do objeto ou desproporção entre quantidades e prazos para sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços**, devendo ser justificada tecnicamente a necessidade dessa limitação;

(...).

(Original sem grifos).

Diante dos argumentos supra, no momento da atribuição de pontuação do subitem 9.2 alínea b, vê-se que o procedimento está correto por estar justificado e devidamente motivado para proteger os anseios da administração, restando motivada a vedação da soma de contratos (atestados) para obtenção das pontuações parciais ou total, oportunidade em que, repita-se, serão considerados contratos (atestados) com seus valores individuais.

4.6.2.1. Conclusão.

Assim, é legal a exigência do subitem 9.2 alínea b em relação aos atestados do PMCMV se referirem a um único empreendimento, sendo vedada a soma de atestados para pontuação parcial ou total no referido subitem diante da demonstrada complexidade da obra que pode gerar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra. Não é despiciendo repetir, para esgotar a argumentação trazida pela licitante de que habilitação e atribuição de pontuação são momentos distintos em uma licitação, sendo possível exigir a documentação nos moldes do edital sem macular a competição do procedimento.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE TOBIAS BARRETO

- 4.7. INDEFERE-SE** o pedido formulado quanto ao pedido de republicação do Edital, mantendo – se a data prevista, com base no art. 21 da Lei nº 8.666/93:
- 4.8. INDEFERE-SE** o pedido formulado quanto pedido de reconsideração da decisão e, na hipótese de não ser, seja devidamente informada à autoridade superior, com base no §4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93, observando-se ainda o disposto no § 3º do mesmo artigo, vez que não há DECISÃO anterior, não sendo, portanto, passível reconsideração sem decisão prévia.
- 4.9.** Por fim, comunicamos que aos atos motivadores será dada a devida publicidade.

4.10. CONCLUSÃO

Levando em conta toda a argumentação supra, o acato aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, o atendimento aos princípios administrativos da vinculação ao edital, da proporcionalidade, da razoabilidade, da vantajosidade, dentre outros, além de estar em consonância com as decisões do TCU, esta comissão admite a impugnação, por tempestiva, mas se posiciona no sentido de manter os termos editalícios em sua integralidade, haja vista a total legalidade dos termos nele esposados.

Tobias Barreto/SE, 07 de dezembro de 2023.

José Horácio dos Santos

Presidente da CPL