

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DOS PROGRAMAS ESTRUTURANTES E PROJETOS PRIORITÁRIOS - SMF
ATA Nº JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO MAGNA ENGENHARIA LTDA

Concorrência Pública nº 04/2020

Processo nº 20.0.000005513-2

Objeto: Contratação dos SERVIÇOS DO VERIFICADOR INDEPENDENTE, sendo eles de apoio à fiscalização, envolvendo o detalhamento das sistemáticas e procedimentos, bem como a aferição de indicadores de desempenho e qualidade da CONCESSIONÁRIA dos serviços de ILUMINAÇÃO PÚBLICA no MUNICÍPIO.

Impugnante: Magna Engenharia Ltda – CNPJ 33.980.905/0001-24 (10739875).

Preliminarmente, registra-se que as impugnações foram tempestivamente recebidas.

1. SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

a) Vedação à participação de empresas reunidas sob a forma de Consórcio.

Alega a impugnante que os serviços licitados, “*sem sombra de dúvidas*” se caracterizam como de alta complexidade, assim como, “*abrangem diversas áreas do conhecimento e exigem profissionais especializados*”.

Sustenta inexistir no mercado “*uma única empresa de consultoria que atue exclusivamente na verificação independente de PPPs de iluminação pública*”. Entende que “*um consórcio de empresas certamente estará mais apto e, certamente, mais qualificado, para atender os requisitos de qualidade exigidos no presente certame*”. Giza a ausência de justificativa para a vedação contida no subitem 2.3.9 (proibição de participação de empresas reunidas em consórcio).

Entende haver contradição na vedação uma vez que a própria Administração classifica o serviço como de alta complexidade.

Reverbera que a vedação implica em restrição à competitividade do certame e evidencia “*uma tendência do certame ser direcionado para poucos participantes*” em afronta ao art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei n.º 8.666/93.

Afirma a impugnante que “*um serviço de fiscalização e/ou verificação da concessão de um contrato de iluminação pública certamente envolve atividades pertinentes ao ramo de serviços técnicos de engenharia*”. Colaciona o subitem 1.4.1 do Edital que informa que o escopo dos serviços do edital será embasado no contrato de concessão e que, por sua vez, o edital 09/2019 (concessão dos serviços de iluminação pública) “*dispõe a contratação de serviços de engenharia*” transcrevendo alguns itens.

Assim, compreende que o Edital deveria contemplar na qualificação técnica a “*obrigatoriedade de profissionais capacitados para exercer tais atividades pertinentes ao ramo de Engenharia Consultiva*”.

Assevera que o edital é contraditório ao “*solicitar serviços de fiscalização do Consórcio contratado para executar a PPP de Iluminação Pública, que engloba atividades de Engenharia Consultiva e não possibilitar a contratação de empresa(s) que tenha(m) expertise(s) comprovada(s) em tal área*”.

Postula a suspensão e republicação do edital a fim de permitir a participação de empresas reunidas em consórcio.

b) Ausência da composição orçamentária

Afirma a impugnante que o Edital contraria o art. 7º, §2º, II, da Lei Federal n.º 8.666/93 por não apresentar a composição orçamentária. Advoga que “*é de extrema importância para o órgão licitante a correta quantificação de mão de obra necessária para a execução do objeto licitado*” e, assim, devem ser disponibilizadas as composições detalhadas dos custos unitários estimados para o certame.

Requer ao final a disponibilização do orçamento analítico referencial do custo estimado da contratação.

2. DA ANÁLISE E JULGAMENTO

a) Vedação à participação de empresas reunidas sob a forma de Consórcio.

É unânime o entendimento jurisprudencial acerca da discricionariedade da Administração quanto à permissão ou não de empresas reunidas sob a forma de Consórcio:

"Enunciado

A decisão da Administração pela possibilidade de permitir a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações públicas (art. 33 da Lei 8.666/1993) deve ser devidamente motivada, e não deve implicar a proibição da participação de empresas que, individualmente, possam cumprir o objeto a ser contratado, sob pena de restrição à competitividade." [Acórdão 1711/2017-Plenário](#)

"Enunciado

A Administração, em respeito à transparência e à motivação dos atos administrativos, deve explicitar as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcios de empresas quando da contratação de objetos de maior vulto e complexidade." [Acórdão 929/2017-Plenário](#)

"Enunciado

A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo.

Excerto

Voto:

11. Com relação à vedação a participação de consórcio no certame, entendo não ter ocorrido restrição à competitividade no caso concreto, entretanto o Ministério do Esporte apenas apresentou justificativa a medida adotada depois de diligenciado por esta Corte. Ainda que esteja no âmbito do poder discricionário, a decisão pela vedação ou não de participação de consórcio deve ser baseada em critérios razoáveis e que prevejam o interesse público.

Acórdão:

9.1. conhecer da Representação [...], para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;
9.2. determinar à Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração, da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte - ME que, em futuras licitações:
9.2.1. indique, no processo administrativo da licitação, os motivos pelos quais decidiu por não permitir a participação de consórcios de empresas no processo licitatório, quando for o caso, em atenção ao disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999 e à jurisprudência deste Tribunal;" [Acórdão 3654/2012-Segunda Câmara](#)

Nesta toada, não se olvida da necessidade de motivação quanto à escolha de permitir ou vedar a participação de empresas reunidas em consórcio, de maneira que o expediente 19.0.00088452-1, através do qual tramitou a fase interna / preparatória da licitação não descuidou de tal regramento. Assim, lá consta o documento "justificativas" (SEI 9270696), dentre as quais, encontramos a motivação para a vedação de empresas reunidas em consórcio.

Além disso, como bem pontuou a análise da CIP-SMSURB no despacho 10800262:

"(...) para que exista a possibilidade de participação em consórcio, é necessária a previsão expressa no ato convocatório, sendo que a definição para admitir a participação é ato de escolha discricionária da Administração Pública. No caso em tela entendeu-se pela vedação do consórcio, já que existem no mercado brasileiro empresas que reúnem isoladamente experiência em todas as frentes exigidas para a perfeita execução do objeto. Assim, não há no caso em tela limitação de participação de empresas ou prejuízo quanto à proposta mais vantajosa. Não há, na presente licitação, a necessidade de grandes investimentos para a consecução do objeto, muito menos possui a diversidade em termos de serviços a serem prestados. Veja-se que na presente licitação o objeto compreende o detalhamento das sistemáticas e procedimentos de aferição dos indicadores de desempenho e, ainda, pelas observações de benchmark nacional, constatou-se que o que foi adotado pelo Município de Porto Alegre está aderente com a realidade de outras licitações. Por fim, permitir o consórcio no caso em tela seria abrir a possibilidade de empresas que isoladamente cumpriram o objeto se reunir de forma a prejudicar a concorrência e, conseqüentemente, o Poder Público."

No que se refere a não exigência de "profissionais capacitados para exercer atividades pertinentes ao ramo de engenharia consultiva", a CIP-SMUSURB esclareceu que:

"As atividades que fazem parte do objeto do edital são preponderantemente de desenho/gestão/auditoria de processos e análises econômico-financeiras. Diante disto citamos Camila Cotoviz Ferreira em <https://www.zenite.blog.br/qualificacao-tecnica-inscricao-na-entidade-profissional-competente/>:

"É importante compreender que o registro na entidade profissional está relacionado com a atividade fim de cada empresa. Em razão disso, a exigência de registro ou inscrição deve se limitar ao conselho que fiscalize o serviço preponderante objeto da contratação, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame em razão do estabelecimento de condições de qualificação técnica impertinentes ao cumprimento das obrigações contratuais.

Nesse sentido foi a orientação do Plenário do TCU, expedida recentemente no Acórdão nº 2.769/2014, segundo a qual "a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que o registro ou inscrição na entidade profissional competente, previsto no art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação." [TCU, Acórdão nº 2.769/2014, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 15.10.2014] (Grifamos)"

Assim, correta a exigência somente do registro nos conselhos dos serviços preponderantes no objeto.

O edital não é contraditório como alega a impugnante, ao contrário, prevê no Anexo IV – Projeto Básico, no item 23, que trata das condições para assinatura do Contrato, a possibilidade de subcontratação dos profissionais VERIFICADORES, visto que o texto

explicita que para a assinatura do contrato deve ser comprovado o vínculo com os profissionais da EQUIPE MÍNIMA DO PROJETO **cuja experiência e especialidades foram comprovadas para fins de pontuação na QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL**, que não é o caso dos Verificadores, pois os mesmos não fazem parte da etapa de Qualificação Técnico-Profissional e não são considerados para efeito de pontuação. Nesse caso não há obrigação do vínculo dos Verificadores, mesmo fazendo parte da EQUIPE MÍNIMA DO PROJETO, **abrindo a possibilidade de subcontratação de profissionais de engenharia para executar o papel dos mesmos.**

Ou seja, não há proibições ou ressalvas para utilização de profissionais da área de engenharia, mas sim uma flexibilização para que as atividades pertinentes a tal área, por não ser preponderante no escopo do objeto, possam ser passíveis de subcontratação, podendo ser executadas pelos profissionais Verificadores.

Assim, a Comissão indeferiu o pedido para alteração do edital a fim de possibilitar a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio.

b) Ausência da composição orçamentária

Valemo-nos da análise realizada pela CIP-SMSURB através do despacho 10800262, a qual segue colacionada:

“Acerca da solicitação de Orçamento Analítico, entendemos não haver necessidade, pois o valor da contratação é global, para uma quantidade certa e definida de produtos a serem entregues, sendo, em essência, um orçamento unitário por produtos entregues, e não por hora trabalhada. Ainda que o modelo de proposta de preços apresentado solicite valores para execução integral dos serviços nas etapas I, II e III, com utilização de 01 (uma) equipe, a remuneração fixa se dará pela entrega dos produtos considerando os percentuais definidos nas cláusulas 14.1 e 14.2 do edital. Desta forma, ao fim e ao cabo o que está sendo contratado é a aquisição de produtos, cujo tempo de mão de obra dispendido é facilmente quantificado pelas empresas do ramo de atividade do objeto, utilizando como referência a quantidade de profissionais conforme descrito no item 6.5 do ANEXO I – PROJETO BÁSICO. Quantificar a mão de obra em forma de um orçamento analítico, neste caso, poderia até mesmo aumentar o valor da contratação, pois certamente as empresas mais capacitadas, e melhor preparadas no desenvolvimento das atividades do objeto, iriam dispendir menor tempo na execução dos produtos e poderiam entregá-los utilizando uma quantidade de horas menor do que seria estipulado em um orçamento analítico, e no entanto ainda sim seriam remuneradas pela quantidade de horas constantes no orçamento.

Pelo exposto, não se faz necessária a confecção de orçamento analítico referencial.”

Todavia, em razão de não haver prejuízo, seguem as memórias de cálculo utilizadas para se chegar ao valor de referência:

“Foram recebidos 04 (quatro) orçamentos de empresas cujas atividades são afins ao objeto do contrato. A partir desses 4 orçamentos, foram realizados tratamentos estatísticos para formação de preços, chegando ao valor de referência de R\$ 12.076.407,27, conforme explicado abaixo.

1- Foram solicitadas propostas para os valores de cada Etapa (Etapa I, Etapa II e Etapa III), utilizando as equipes indicadas para a Etapa respectiva. Essa separação dos valores por Etapas é necessária, pois os escopos dos serviços em cada etapa são diferentes e a remuneração se dará pelas entregas dos produtos em cada Etapa. Segue abaixo planilha enviada para as empresas preencherem com os valores. As propostas estão anexadas em 10090151.

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
01	Etapa I - Planejamento e Estruturação (Duração 4 meses) EQUIPE NECESSÁRIA				
01.1	Executivo de Contrato	<u>1</u>	Equipe		R\$ 0,00
01.2	Gerente de Projeto				
01.3	Consultor				
01.4	Analista				
01.5	Especialista				
02	Etapa II - Gestão e Operação (Duração 56 meses) EQUIPE NECESSÁRIA				
02.1	Executivo de Contrato	<u>1</u>	Equipe		R\$ 0,00
02.2	Gerente de Projeto				
02.3	Consultor				
02.4	Analista				
02.5	Verificador				
03	Etapa III - Suporte e Análises Econômico-Financeiras (5.280 Horas) EQUIPE NECESSÁRIA				
03.1	Executivo de Contrato	5.280	Hora		R\$ 0,00
03.2	Gerente de Projeto				
03.3	Consultor				
03.4	Analista				
03.5	Especialista				
VALOR DA PROPOSTA (Etapa I + Etapa II + Etapa III)					R\$

“2- Para a formação do preço do contrato, foram considerados os valores totais das propostas (Etapa I + Etapa II + Etapa III), já que o contrato é global, e que as empresas podem ter utilizados critérios distintos para distribuir os valores nas diversas etapas. Foram calculadas as médias simples, mediana e média saneada, e utilizado o menor valor entre elas. Segue abaixo tabela com a compilação das cotações e o resumo da formação de preços.”

COMPILAÇÃO DAS COTAÇÕES DE PREÇOS				
ITEM	PREÇOS			
	(a) EY	(b) PWC	(c) TATTICA	(d) HOUER
Valor Total (Etapa I + Etapa II + Etapa III)	R\$ 17.089.251,80	R\$ 13.201.200,00	R\$ 6.036.420,00	R\$ 11.978.757,26
RESUMO				
ITEM	MÉDIA SIMPLES	MEDIANA	MÉDIA SANEADA (**)	VALOR ADOTADO (*)
Valor Total (Etapa I + Etapa II + Etapa III)	R\$ 12.076.407,27	R\$ 12.589.978,63	R\$ 12.589.978,63	R\$ 12.076.407,27
(*) Menor valor entre MÉDIA SIMPLES, MEDIANA e MÉDIA SANEADA				
(**) Ver planilha "TRATAMENTO ESTATÍSTICO - PREÇOS"				

Dessa forma, com a apresentação da memória de cálculo acima, a Comissão indeferiu o pedido de disponibilização do orçamento analítico, pois o valor da contratação é global, para uma quantidade certa e definida de produtos a serem entregues. A remuneração se dará pela entrega dos produtos considerando os percentuais definidos nas cláusulas 14.1 e 14.2 do edital.

Por todo o acima exposto, a Comissão julgou IMPROCEDENTE a impugnação impetrada por MAGNA ENGENHARIA LTDA – CNPJ 33.980.905/0001-24.



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Novello Cezarotto, Técnico Responsável**, em 03/07/2020, às 14:25, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Barcellos Pujol de Souza, Servidor Público**, em 03/07/2020, às 14:25, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Wilson Pereira Ramos, Técnico Responsável**, em 03/07/2020, às 14:41, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **10803034** e o código CRC **6278E0F3**.