CONCORRÊNCIA Nº 060/2022

Resposta à Impugnação da empresa
SIAL Construção Civis Ltda

Objeto: Contratação de empresa de engenharia especializada para a obra de reforma a ampliação do prédio para instalação do Laboratório de Pesquisa e Produção de insumos para o Diagnóstico Veterinário do Tecpar.

DOS FATOS

O Edital da Concorrência nº 060/2022 foi publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná no dia 06/07/2022, iniciando, assim, a fase externa do certame para a contratação de empresa de engenharia especializada para a obra de reforma a ampliação do prédio para instalação do Laboratório de Pesquisa e Produção de insumos para o Diagnóstico Veterinário do Tecpar.

Conforme regras do edital, eventuais pedidos de esclarecimentos e impugnações poderiam ser apresentados obedecendo determinadas datas limites. No presente caso, aplica-se o item 2.5.5.3 do edital, que cita:

> 2.5.5.3 Impugnação por qualquer empresa interessada em participar da presente licitação até o 2º dia útil antes da data fixada para a abertura dos envelopes referentes à respectiva licitação.

A empresa **SIAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA,** interessada em participar da licitação, apresentou impugnação via e-mail em 06/10/2022 às 16:42h, **tempestivamente** conforme transcrição acima, alegando que alguns itens dispostos no Edital estão impraticáveis, além de haver vedações disposta na lei que rege as licitações públicas.

Em suma, a impugnante apontou as supostas irregularidades:

- As exigências mínimas de quantidades de serviços executados para a qualificação técnico profissional e para a qualificação técnico operacional se configuram restritivas, opondo-se à legalidade e aos princípios norteadores da licitação pública;

- A apresentação de atestados de capacidade técnica operacional de itens específicos, sem motivação fundamentada, como a comprovação de instalação de sistema de HVAC, item 5 da tabela 1 do edital e a instalação elétrica em baixa e média tensão para laboratório de produção farmacêutica, item 7 da tabela 1 do edital, que restringem a participação no processo apenas à empresas com anterior expertise em obras de instalações de laboratórios farmacêuticos, como também a instalação de

anel de distribuição de água purificada WFI em aço inox 316L com solda orbital e execução de estação de tratamento de efluente laboratorial NB3, itens 8 e 10 da tabela 1 do edital, não contribuem em nada para a escolha de uma empresa capacitada para a execução do contrato, pois são itens de fornecimento terceirizado.

Ao final, pugna pelo acolhimento da impugnação e necessária retificação do Edital para: i) revisão da qualificação técnico-profissional com a exclusão das quantidades mínimas que devem ser apresentadas por; ii) revisão da qualificação técnico-operacional com a exclusão das exigências mínimas que superam o indispensável para a execução do contrato; iii) requer a suspensão do certame para que sejam realizadas as devidas alterações e posterior reabertura de prazo.

DA ANÁLISE

O art. 30 da Lei 8.666/93, ao elencar as exigências habilitatórias afetas à capacitação técnica dos licitantes, estabelece uma distinção entre a capacidade técnica-operacional do licitante (empresa) e a capacidade técnica-profissional (responsável técnico da obra ou serviço).

Sobre a capacidade técnica-operacional, Carlos Pinto Coelho Mota, esclarece:

> Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a **Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação** (art. 30, II). Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da 'capacitação técnico-profissional', nos termos do §1º do mesmo art. 30. **A Lei nº 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inc. II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal.** (Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, citando Antônio Carlos Cintra do Amaral).

Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, autoriza que a administração pública faça exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, pois caracterizam-se como instrumentos eficazes de garantia para a boa conservação das obras públicas.

O exame do disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, e sua parte final, referente à "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações", revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas sim, apenas a quem possa

evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe.

No caso em análise, conforme disposto no item 2.5.7 do Edital, a equipe técnica da área contratante, responsável pela definição dos quesitos de capacitação técnica operacional e profissional do objeto, teceu suas considerações e motivações nos tópicos questionados pela impugnante, conforme abaixo transcrito:

- **Das alegações da Area Técnica:**

Quanto à requisição “i) Revisão da qualificação técnico-profissional com a exclusão das quantidades mínimas que devem ser apresentadas por cada profissional”, esclarecemos que, apesar da vedação “às exigências de quantidade mínimas” presentes no Art. 30 da Lei 8.666/96:

> “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: I - capacitação técnico-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**;”

Verifica-se, na jurisprudência acerca do assunto, a flexibilização dessa vedação. O STJ, por exemplo, entendeu pela possibilidade da fixação de quantitativos mínimos, desde que, de modo equivalente ao que se passa com a qualificação técnico-operacional, sejam assentados em critérios razoáveis e demonstrem o mínimo indispensável para a aferição da capacidade do licitante (RESP 466.286/SP – Segunda Turma – DJ de 20.10.2003).

No mesmo sentido, conforme publicado pela Corte de Contas no Informativo de Licitações e Contratos nº 177, o Acórdão nº 3.070/2013 caracteriza como ““imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detêm capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados”. Desta forma, o referido informativo de Licitações e Contratos conclui que “é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar”.

Tem-se também o Acórdão TCU nº 1284/2003 – Plenário e súmula/TCU nº 263/2011 que traz como aceitável ao estabelecimento de limite mínimo de 50%, permitindo, inclusive, percentuais superiores desde que tecnicamente justificado

> “…baseados no Acórdão-Plenário 1.284/2003:

> 9.1.2.1. por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes:
> (...)
> 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 Ido § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93.
>
> 10. No Acórdão-Plenário 2.088/2004, que também serviu de base para os acórdãos citados pela representante, consta no voto do ministro-relator:
>
> Em memorial, o consórcio executor procura demonstrar que quantitativos mínimos, em torno de 60%, seriam razoáveis. Cita o voto condutor da Decisão 1090/2001 - Plenário em que o Ministro Relator Benjamim Zymler sugere que o índice médio de 65% poderia ser razoável. Transcreve, ainda, trecho de voto do Ministro Ubiratan Aguiar, defendendo que, dada a pequena extensão da obra (1,7km), a exigência de 60% não seria restritiva (Acórdão 515/2003 - Plenário).
>
> Não existe óbice à exigência de comprovação de experiência anterior na ordem de 60% dos serviços licitados, se plenamente evidenciada sua necessidade e adequação. Esse é entendimento consubstanciado no Acórdão 1284/2003 - Plenário - TCU de que fui Relator: percentuais acima de 50% são admitidos apenas em casos excepcionais, desde que devidamente justificados previamente à licitação ou no edital e seus anexos."

Adicionalmente, objeto do presente edital de concorrência (n° 060/2022) corresponde a uma instalação farmacêutica de alta complexidade, incluindo áreas limpas classificadas como Grau B, nas quais produtos veterinários injetáveis e não injetáveis, fundamentais para programas de sanidade animal brasileiro, serão produzidos e cuja qualidade e segurança estão diretamente ligados à qualidade e adequabilidade da área construída. Ainda, inclui áreas de nível de biossegurança NB2 e NB3 destinadas ao trabalho com agentes de risco biológico, ou seja, exerce função fundamental na proteção dos funcionários do Tecpar, da população e do próprio meio-ambiente frente aos organismos patogênicos integrantes do processo produtivo, causadores das doenças tuberculose, brucelose e leucose bovina. Por esses motivos, a planta produtiva apresenta peculiaridades de instalação que transcende as exigências de obras comuns e serviços de saúde como hospitais e postos de saúde. Por isso, entende-se como imprescindível que a empresa contratada comprove a "execução de obra ou serviço de características semelhantes", conforme os requisitos indicados na minuta do edital como forma de garantir a experiência necessária para a correta execução da obra, estabelecendo-se como limites mínimos 50% dos quantitativos dos respectivos itens no projeto.

Desta forma, entendemos como improcedente o requerimento apresentado.

Quanto à requisição de “ii) Revisão da qualificação técnico-operacional com a exclusão das exigências mínimas que superam o indispensável para a execução do contrato”, esclarecemos que as exigências mínimas são consideradas indispensáveis para o sucesso na execução do objeto, considerando que:

I - Em casos de obras e serviços de engenharia, usualmente, um parâmetro objetivo geral para a identificação de itens de valores significativos é denominado “faixa A da Curva ABC” de relevância do orçamento. Estes itens compreendem aqueles com maior impacto no orçamento do projeto e, por isso, maior risco em casos de falhas. No cálculo orçamentário do objeto da presente licitação foram identificados os itens classificados como “A”, incluindo mas não se limitando à: (i) sistema de tratamento, purificação, armazenamento e distribuição em tubulação de aço inoxidável de água purificada (WFI); (ii) dutos em aço galvanizados para ar condicionado, sendo apenas um dos diversos componentes do sistema HVAC; e (iii) equipamentos, acessórios, tubulação de sistema e descontaminação de esgoto biológico para laboratório NB3, (iv) assim como instalação elétricas e automação para funcionamento dos sistemas supracitados.

II – O Sistema HVAC de uma planta farmacêutica não se destina única e exclusivamente ao conforto das pessoas que trabalharão nas instalações, mas que exerce papel fundamental na segurança da qualidade dos produtos que serão fabricados, na segurança das pessoas, e na segurança do meio ambiente no entorno do laboratório. O sistema HVAC do projeto em questão é de alta complexidade, composto por diversos ambientes com graus de limpeza distintos, estabelecidos em função do número de partículas em suspensão, e sistema de filtragem do ar tanto para dentro da edificação, para proteger os produtos, como para fora, de forma a garantir a biocontenção nos dois níveis de biossegurança dos patógenos utilizados, NB2 e NB3. Ou seja, o sistema de HVAC exerce função fundamental na proteção dos funcionários do Tecpar, da população e do próprio meio-ambiente frente aos organismos patogênicos integrantes do processo produtivo, causadores das doenças tuberculose, brucelose e leucose bovina.

III – A água purificada (WFI) é um dos principais insumos produzidos em uma planta produtiva farmacêutica, além de ser um dos sistemas de maior impacto no custo de implantação e qualidade de operação. A água purificada WFI possui qualidade mínima definida em normas nacionais e internacionais e, por sua composição e características, pode ser contaminada durante seu armazenamento e distribuição, tanto por contaminação microbiológica e geração de biofilmes, como por contaminação por sustâncias externas, por exemplo reativos de tratamento de superfícies internas dos tubos, fluidos de serviço, vazamento e corrosão dos materiais de construção. A água também é um dos principais componentes do produto final, estando relacionada diretamente com a qualidade e segurança do produto. Por essa razão a fabricação dos tubos, tanque e demais componentes usados para a instalação do sistema deve obedecer nomas específicas além dos cuidados para evitar a contaminação durante o transporte e instalação.

IV – Tanto o sistema HVAC quanto o sistema de produção, armazenamento e distribuição de água purificada (WFI) devem ser projetados, construídos e comissionados por profissionais capacitados e com experiência, seguindo os preceitos de normas técnicas internacionais e de normas técnicas nacionais específicas definas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) do Ministério da Saúde, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Estes conjuntos de preceitos e requisitos estão além do escopo de normas comuns em projetos de obras convencionais como rodovias, aeroportos e serviços de saúde e, amparados pela lei 8666, o fornecedor deve ser detentor "de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes".

V – Mesmo que a execução parcial ou total dos sistemas HVAC e de água purificada seja subcontratado à empresas especializadas, é razoável que o TECPAR se preocupe e exija que a empresa construtora participante do processo licitatório tenha em seu quadro de funcionários profissional com experiência prévia para coordenar a subcontratação e o acompanhamento das instalações e comissionamento durante a execução da obra, visto que: (a) as instalações dos sistemas HVAC e de água purificada WFI ocorrem simultaneamente às instalações dos demais itens de infraestrutura, onde os padrões de qualidade estarão definidos; (b) não há transferência de responsabilidade em casos de subcontratação, respondendo a construtora e subcontratada solidariamente; (c) a subcontratação demanda do contratante o conhecimento e experiência sobre o objeto contratado, permitindo a supervisão necessária e garantir o cumprimento integral das exigências da instalação; e (d) falhas de execução destes itens podem comprometer a qualidade do produto, a segurança do meio ambiente e/ou até mesmo impedir que a planta entre em operação devido restrições sanitárias ou técnicas apontadas pela fiscalização do órgãos regulamentadores.

VI - Em relação ao apontamento

> "Da mesma maneira e mais acintosamente ainda, o item 7 da tabela 1 – Comprovação técnica Operacional, prevê que seja apresentado prova de execução de Instalação elétricas em baixa e média Tensão para laboratório de produção farmacêutica com potência instalada de 860 KVA. Novamente se restringe a participação para apenas aqueles com anterior expertise em obras de instalações de laboratórios farmacêuticos."

Esclarecemos que para empresa que tenha executado os itens de HVAC e Água Purificada para laboratório farmacêutico, considera-se razoável a exigência de atestado de comprovação técnica de "execução de obra ou serviço de características semelhantes". As instalações elétricas possuem características particulares das áreas produtivas farmacêuticas as quais não permitem acesso para manutenção convencional por dentro da área produtiva e cujos materiais construtivos e de acabamento não devem conflitar com os conceitos de boas práticas de fabricação, de salas limpas e de ambientes produtivos bio-contidos. Estes critérios apresentam nível de exigência que supera aqueles de obras convencionais ou serviços de saúde como hospitais em geral e postos de saúde.

Desta forma, entendemos como improcedente o requerimento apresentado.

Quanto à requisição de “iii) E, por fim, requer a suspensão do certame para que sejam realizadas as devidas alterações e posterior reabertura de prazo.”, conforme exposto anteriormente nos itens (i) e (ii), conclui-se que tanto os quantitativos estabelecidos quantos os assuntos especificados na capacitação técnica mínima são relevantes, justificados e com valor significativo, tornando improcedente o requerimento feito pela empresa. Desta forma, não identificamos razão para suspensão do certame.

- **Do entendimento da Presidente da Comissão**

Constatam-se nos robustos apontamentos e motivações da área técnica, acima transcritos em sua integralidade e devidamente corroborados com jurisprudências das cortes superiores, que as alegações da impugnante são infundadas.

Na definição dos itens de maior relevância, a administração pública aplicou parâmetros definidos na curva ABC do orçamento da obra, considerando relevantes os itens denominados de ‘faixa A da curva’, ou seja, os itens com os valores mais significativos, oportunidade em que restou clara a necessidade de estabelecer quantitativos mínimos para cada um dos serviços indicados na comprovação da qualificação técnica do processo, a fim de garantir que a empresa vencedora tenha o mínimo de expertise na execução dos serviços que são de alta complexidade.

Ademais, o Professor Marçal Justem tratou expressamente sobre a comprovação da capacidade técnica-operacional qualitativa, que nem sempre é suficiente para demonstrar a capacidade da empresa em executar serviços de grande complexidade, vejamos:

> **Uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros. Muitas vezes, a complexidade do objeto licitado deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores. Já haverá outros casos em que a questão não reside numa contratação única, mas na experiência de executar certos quantitativos, ainda que em oportunidades sucessivas.** Enfim, a solução deverá ser encontrada a partir da natureza do objeto licitado. (Marçal Justem Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009).

Corroborando tal entendimento, contrário ao alegado pela impugnante, o Tribunal de Contas da União vem decidindo reiteradamente ao longo dos anos

ressaltando a possibilidade da administração pública estabelecer o quantitativo mínimo a ser comprovado pelo licitante.

O pacífico entendimento deu ensejo à edição da Súmula n. 263 do TCU, vejamos:

> **TCU Súmula nº 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. (Grifo nosso)

Adicionalmente, destacamos os acórdãos abaixo, extremamente relevantes ao presente caso, os quais dispõe que:

> **TCU Acórdão nº 914/2019-Plenário**
> É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha fornecido bens pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993).

> **TCU Acórdão nº 1.214/2013**
> 61. Antes de entrar no mérito da questão da capacidade técnico profissional em si, é preciso falar um pouco da qualificação técnica em geral. Trata-se de uma das questões mais intricadas e que causa mais controvérsias na interpretação da Lei 8.666/93. É inegável que a administração deve procurar contratar empresas e profissionais que detenham condições técnicas para realizar os serviços a contento. Consequentemente, é preciso fazer exigências para que os licitantes demonstrem possuir tal capacidade. Por outro lado, é sempre uma preocupação, principalmente dos órgãos de controle, evitar que a busca desse objetivo proporcione a aposição de exigências desarrazoadas nos editais, restringindo excessivamente a competitividade dos certames, dando margens a favorecimentos, etc. **Deve-se, portanto, buscar a ampliação da competitividade, minimizando, no entanto, a exposição da administração ao risco de contratar uma empresa que não tem as condições técnicas necessárias para prestar os serviços adequadamente.**
> [...]
> 63. Já antes da Lei 8.666/93, o ordenamento jurídico brasileiro contemplava os dois tipos de qualificação, a chamada técnico operacional, que diz respeito à qualificação da empresa a ser contratada, e a qualificação técnico-profissional, que se refere à capacitação dos profissionais daquela empresa. Compreende-se que a capacidade técnica representa uma conjugação das duas modalidades de qualificação.

> 64. **Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados**. Isso porque se entende não ser suficiente para uma empresa demonstrar a capacidade para administrar 100 postos de trabalho, por exemplo, que ela tenha prestado um serviço com apenas 10 postos de trabalho, dada a clara diferença de dimensão entre as duas situações, que envolvem um know-how distinto. **Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados.**
> [...]
> 151. Diante dessas considerações, e em observância ao princípio do julgamento objetivo da licitação, verifica-se que as exigências devem ser expressas, delimitadas, objetivas, proporcionais ao objeto da licitação, e, nessa medida, **as empresas licitantes devem comprovar habilidade anterior em executar serviço ou obra em dimensões compatíveis com a almejada na licitação, pois o domínio de técnicas ou a competência para gerenciar, administrar ou executar obras e serviços mostra-se não apenas desejável, mas imprescindível à satisfatória execução do contrato**. (TCU Acórdão n. 1.214/2013)

Dessa forma, as exigências da qualificação técnica operacional e profissional previstas no certame prestigiam o interesse público e apresentam-se pertinentes e relevantes ao atendimento do pretendido, prestigiando o interesse público sem configurar restrição à competitividade e aos demais princípios norteadores do processo licitatório.

DA CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos apresentados, recebemos a impugnação para no mérito considerá-la **improcedente**, mantendo-se as datas definidas no Edital.

Curitiba, 10 de outubro de 2022.

(assinado eletronicamente)
Daniela Gadotti Perlin
Presidente da Comissão Especial de Licitação