



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

De plano, é de se reconhecer a tempestividade da Impugnação apresentada, visto ter observado o prazo mínimo de antecedência previsto no subitem 10.1.1, alínea “b”, do Edital n.º 003/2020 – Concorrência n.º 001/2020.

Ainda em preliminar, é importante destacar que este Crea tem conhecimento que na elaboração do ato convocatório, a Administração deve observar as normas legais e exigir somente o que for indispensável à execução do objeto e à satisfação do interesse público.

A própria Constituição da República, ao impor a licitação, permite apenas exigências necessárias e indispensáveis à satisfação da execução do objeto (art. 37, XXI, in fine), comando este que não destoa no art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93. São vedadas, portanto, exigências excessivas ou impertinentes.

Assim, conscientes do comando da Constituição Federal e respectiva legislação regulamentadora, bem como das decisões emanadas pelo Tribunal de Contratos da União – TCU, ao qual o Crea-PR está submetido, passe-se a seguir às considerações necessárias à decisão do pedido de impugnação ao Edital n.º 003/2020 – Concorrência n.º 001/2020.

A insurgência da interessada está pautada nas exigências prescritas no subitem 3.1.3, alínea “c”, do instrumento convocatório que assim instituiu:

3.1.3 Qualificação técnica:

(...)

c) A qualificação técnico-profissional deve ser comprovada por meio de Certidão de Acervo Técnico – CAT emitida pelo conselho profissional competente, em nome do profissional indicado nos subitens 3.1.3, alínea “b”, e 3.1.5, alíneas “d” e “e”, acompanhada do seu respectivo Atestado Técnico. O Atestado Técnico somente será aceito se emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado.

i) A CAT e o respectivo Atestado Técnico devem conter a execução de construção, ou a execução de reforma, ou ainda a execução de ampliação de edificação, todas do tipo comercial ou institucional, a partir de 450 m² de área e que envolvam, no mínimo as seguintes disciplinas: sistemas estrutural, hidráulico, elétrico, lógica e de climatização, para a qual tenha obtido o selo de eficiência energética Procel (ENCE



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

PBE Edifica Classe A), ou ainda outra certificação reconhecida nacional ou internacionalmente, a exemplo de AQUA-HQE (Haute Qualité Environnementale) ou LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), todas para a fase de edificação construída.

ii) A CAT deve possuir descrição do serviço em consonância com o respectivo atestado, contendo, no mínimo, os seguintes itens: dados relativos à obra (a exemplo de: endereço, área, número de pavimentos, características específicas, entre outras), nome completo, título e número do registro no Conselho profissional competente do profissional em cujo nome foi registrado o documento de Responsabilidade Técnica objeto da certidão.

iii) Para CAT e Atestado de trabalhos de múltiplas atividades realizadas por equipes multidisciplinares ou consórcios, a licitante deverá apresentar a CAT e o respectivo Atestado Técnico que demonstre detalhadamente a parte que lhe diz respeito. Na impossibilidade de aferir exatamente os serviços realizados, por meio dos documentos apresentados, estes não serão considerados, podendo resultar na inabilitação da licitante.

Alega a interessada que a referida exigência compromete a disputa no certame, de modo que a Administração ficaria prejudicada com a impossibilidade de aferir proposta mais vantajosa ofertada por empresas tão (ou ainda mais) qualificadas quanto às que estivessem enquadradas nos critérios pré-definidos no subitem impugnado.

Lembra bem a interessada de que ela mesma formulou questionamento quanto a este subitem, tendo sido publicado o Esclarecimento n.º 001/2020-003/2020 (doc. SEI 0224954) fundamentando a manutenção da qualificação técnica nos termos originais do Edital. Mesmo assim, a interessada entendeu que a resposta fornecida não atendeu aos seus anseios, o que a impeliu a opor a peça impugnatória ora em apreço.

Sustenta, ainda, que a expertise exigida para a execução do objeto poderá alijar do certame possíveis competidores, fazendo com que o edital direcione a participação de poucas licitantes que preencham os requisitos estipulados.

Entende a interessada que tão somente a exigência de atestados de capacidade técnica para todos os itens do edital já seria o bastante para que a Administração selecionasse a licitante mais qualificada para a execução da obra, uma vez que, na sua concepção, a apresentação de atestados condizentes com os projetos seria comprovação suficiente para identificar quem estaria apto e capacitado para a contratação.

A impugnante questiona “qual seria o fundamento técnico” para a afirmação de que os atestados de capacidade técnica não são suficientes para se comprovar a expertise das



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná

licitantes para a execução do objeto. Isso porque aduz possuir os referidos atestados, porém, sem ter solicitado a respectiva certificação, o que, por si só, não a deixaria menos qualificada para “ler e interpretar” os projetos relativos à obra em questão.

Sugere a interessada que a certificação impugnada seja substituída por meio de contratação de Organismo de Inspeção Acreditado para Eficiência Energética de Edificações (OIA-EEE) pela Licitante Contratada, de modo a permitir a “fiscalização dupla” da obra.

Continua a impugnante afirmando que a certificação PROCEL demandaria muito custo às empresas, havendo menos de 60 (sessenta) empresas certificadas em todo o território nacional (projetos e obras construídas), motivo pelo qual considera mais assertiva a exigência da comprovação da execução de serviços técnicos similares ao objeto, tais como instalação de placas fotovoltaicas, execução de fundação de hélice contínua, sistema de impermeabilização com primer e edificação vertical, não apenas a apresentação do selo, o qual não seria passível de obtenção ao menos em 30 (trinta) dias contados da publicação do edital até a abertura da sessão pública (até então agendada para o dia 30/03/2020).

Continua a impugnante colacionando entendimento doutrinário e jurisprudencial do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da imposição de exigências ilegais em instrumentos convocatórios à luz da Lei n.º 8.666/93 e da Constituição Federal e dos princípios da isonomia, razoabilidade e da ampla competitividade nas licitações, concluindo pela necessidade de exclusão da certificação *Procel (ENCE PBE Edifica Classe A)*, ou ainda outra certificação reconhecida nacional ou internacionalmente, a exemplo de *AQUA-HQE (Haute Qualité Environnementale)* ou *LEED (Leadership in Energy and Environmental Design)*, por entender que tal exigência direciona o certame e restringe a participação de empresas na licitação.

Por fim, indica conter um erro na fórmula da planilha para preenchimento de preços (Anexo X), especificamente para o cálculo dos valores dos subitens 13.5.1 ao 13.5.21, motivo pelo qual requer que o anexo seja corrigido.

Eis o breve relatório.

Diante da análise dos argumentos levantados na peça impugnatória, depreende-se de pronto que se trata tão somente de irresignação pura e simples da Impugnante por não preencher os requisitos originais previstos no subitem 3.1.3, alínea “c” do Edital. Isso porque a interessada interpreta os custos inerentes à obtenção da certificação Procel apenas como “despesas excessivas”, e não como o fruto da qualidade das técnicas empregadas na execução de atividades relacionadas à engenharia, segundo as normas e padrões específicos para o desempenho peculiar dos trabalhos que demandam maior expertise.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

Logo, contrariamente ao que acredita a Impugnante, a “vantagem” oriunda do princípio da obtenção da proposta mais vantajosa nas licitações não se limita a valores, pecúnia, deve ser interpretado *latu sensu* como “*qualidade do que está adiante ou superior*” ou então “*situação ou posição que corresponde a um benefício em relação a algo ou alguém.*”¹

Há vasta doutrina afirmando que a proposta mais vantajosa à Administração nem sempre é aquela mais econômica financeiramente, mas sim aquela que melhor atenda às suas necessidades com maior eficiência no atingimento à finalidade da contratação.

Nesse sentido,

“Destacamos, preliminarmente, que a proposta mais vantajosa não significa a mais econômica financeiramente para o Estado. O sentido do termo está relacionado com a proposta que eficientemente desempenha o objeto da contratação conforme a finalidade administrativa.

A ampla competitividade permite diversidade e análise concreta do que seja a melhor proposta para a Administração Pública. Os interessados podem, efetivamente, questionar se a proposta vencedora foi simplesmente a mais econômica e não a mais vantajosa.

Proposta vantajosa é a que atinge a finalidade pública com o menor dispêndio financeiro.

Dessa forma, a proposta mais vantajosa é melhor observada em cada concreto, quando a entidade verificará as condições da empresa em executar o objeto da contratação eficientemente.

A observância pela Administração Pública da proposta mais vantajosa é instrumento de fiscalização por parte dos órgãos de controle, bem como dos licitantes interessados na contratação.” (<https://jus.com.br/artigos/30142/proposta-mais-vantajosa>) (original se grifos)

“O que se exige, repita-se, é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. O conceito de ‘mais vantajoso’ não é sempre e necessariamente o de ‘mais barato’, pois devemos entendê-lo à luz das exigências constitucionais de economicidade e eficiência.”

(http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999B/pare_0399SAFF.pdf, página 254). (sem destaques no original)

“E aí está o ponto nodal: a escolha da proposta mais vantajosa, antes sempre atrelada à economicidade e à aplicação do critério de seleção da oferta de menor preço, com as novidades legislativas pode se manifestar desconforme com os propósitos de preservação da qualidade ambiental e, notadamente, do equilíbrio ecológico, pois os produtos que minimizam os impactos ambientais muitas vezes têm custos maiores, fazendo com que os concorrentes do certame que os ofereçam acabem sendo prejudicados.

Nesse panorama é que se justifica (logicamente que não só a meu ver) a releitura do conceito de vantajosidade proposto pela Lei Federal n.º 8.666/93, sob o enfoque, justamente, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável a que ela mesmo alude.

¹ "vantagem", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/vantagem>.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná

Em outras palavras, muito embora os apontados postulados coloquem-se lado a lado na legislação de regência do tema, podem contrastar-se se analisados individualmente.

O próprio Superior Tribunal de Justiça tornou imperioso, no âmbito de suas contratações, uma análise por sua Assessoria de Gestão Socioambiental em parceria com as unidades administrativas, mediante a avaliação da necessidade da compra, passando pela revisão dos projetos básicos e termos de referência e análise do tipo de material utilizado nos bens com eventual sugestão de melhores opções disponíveis no mercado, até a destinação dos resíduos pela empresa contratada, reavaliando, a cada pedido de compras, a necessidade da aquisição e, se possível, sugerindo a substituição dos produtos por outros produzidos com materiais sustentáveis.

Daí porque, nesse cenário, não haver contradição - e ser de todo salutar, máxime por uma questão de solidariedade intergeracional - estimular-se a busca do melhor custo-benefício para a administração quando das suas contratações, de forma conjunta com a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional.

Não se desconsidera, como dito, que a realização de contratações sustentáveis certamente demandará, em muitos casos, maior dispêndio financeiro pela Administração Pública. Lado outro, é muito mais certo que a médio e longo prazo essas contratações proporcionarão benefícios, pois muito fortes estarão na realização do interesse público presente e futuro.

Isso porque diz nossa [Carta Magna](#), em seu artigo [225](#), que: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

E aí está o conceito de solidariedade diacrônica, "na solidariedade entre as gerações futuras e presentes no sentido de preservar o meio ambiente, atuando de forma sustentável a fim de que as próximas gerações possam continuar usufruindo de nossos recursos naturais". [3]

Desse modo, do que se expôs, não mais se pode ler a vantajosidade da contratação administrativa, sem que mantido o equilíbrio ecológico indispensável à sadia qualidade de vida da população, que, como cediço, é princípio constitucional arraigado no art. 225 da nossa [Carta Magna](#). (<https://rnai.jusbrasil.com.br/artigos/465753651/a-selecao-da-proposta-mais-vantajosa-para-a-administracao-publica-a-luz-da-promocao-do-desenvolvimento-nacional-sustentavel?ref=serp>) (grifos nossos)

Conforme as citações acima, verifica-se que a proposta mais vantajosa para o Crea-PR será aquela que atender a todos os critérios estabelecidos na Lei de Licitações, e, de consequência, replicados nas exigências contidas no Edital n.º 003/2020 – Concorrência n.º 001/2020.

Afirma-se, portanto, que a comprovação de que trata o subitem 3.1.3, alínea “c” pelas licitantes é mais que necessária para a constatação da capacidade técnica das empresas participantes, uma vez que a execução de objeto similar ao deste certame, incluindo a obtenção da etiqueta de eficiência energética, é insubstituível, visto que tal etiqueta, a exemplo do Procel, indica a expertise das licitantes em executar projetos e obras com maiores critérios de sustentabilidade.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná

Ademais, conforme já esclarecido à Impugnante, a “1) A exigência contida no subitem 3.1.3, alínea “i”, do Edital, quanto às condições para a apresentação de CAT e do respectivo Atestado Técnico para fins de habilitação no certame, decorre da obrigatoriedade imposta pela Instrução Normativa nº 2/2014 – SLTI/MPOG, que determina que, para edifícios públicos federais, “a construção da nova edificação deve ser executada ou contratada de forma a garantir a obtenção da ENCE Geral da Edificação Construída classe ‘A’”²

Não se está duvidando que empresas que não tenham solicitado a etiqueta de eficiência energética Procel, ou outra certificação reconhecida nacional ou internacionalmente, não tenham habilidades para a execução do objeto deste certame. Contudo, para fins de comprovação de qualificação técnica, é dever da Administração assim exigir, ainda mais considerando ser esta a parcela de maior relevância da obra.

Nada obstante, a afirmação de que a expertise exigida para a execução do objeto alijaria do certame possíveis competidores, para fins de execução da obra que se pretende construir, os “possíveis competidores” deverão estar devidamente habilitados e, portanto, adequados às normas editalícias. Aqueles que não comprovarem as qualificações exigidas no instrumento convocatório não são “possíveis competidores”.

É de se refutar, também, a sugestão da interessada de que fossem exigidos atestados de capacidade técnica para todos os itens do edital. Essa “sugestão” contraria o contido no art. 30, inciso II e §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93 assim determina:

“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;

(...)

§ 1º. A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

² Parágrafo único, art. 5º. Instrução Normativa nº 2, de 04 de junho de 2014- SLTI/MPOG. Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

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;”
(original sem destaques)

Como se vê, a lei estabelece que os atestados de capacidade técnica estejam limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, sendo exatamente esse o sentido do subitem 3.1.3, alínea “c”, inciso “i”, do Edital.

Ademais, decorre de determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, órgão ao qual o Crea-PR está submetido, a premissa de se estabelecer, em editais de obras públicas, a comprovação de quantitativos mínimos não superiores a 50% dos bens e serviços que se pretende contratar.

Esse entendimento é exarado do Acórdão n.º 1052/2012 – Plenário:

“II) determinar ao Creci/SP que “abstenha-se de exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (...) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação”. Precedentes mencionados: Acórdãos ns. 3.157/2004, da 1ª Câmara, 124/2002, 1.937/2003, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, e 737/2012, do Plenário.”

Portanto, não é plausível, muito menos justificável, a exigência de atestados de capacidade técnica para todos os itens do Edital com o intuito de se verificar a qualificação das licitantes, podendo a Administração incorrer em grave afronta à legislação com a consequente responsabilização dos agentes públicos, caso assim o faça.

Por outro lado, a comprovação da execução de objetos com características semelhantes ao do que se pretende licitar está em plena consonância com a legislação e com a jurisprudência daquela Corte de Contas, vez que prevê a comprovação de qualificação técnica para a construção de obra a partir de 450m², ou seja, menos que 50% da área construída da edificação (924,36 m² - subitem 2.4 do Anexo T), assim considerada aquela construída de acordo com o processo exigido para a obtenção da certificação em tela, no caso, a parte mais relevante do objeto.

Diante do embasamento fornecido no Esclarecimento n.º 001/2020-003/2020, não se vislumbram razões para que a Impugnante reitere seu questionamento acerca de “qual seria o fundamento técnico” para se exigir tamanha expertise para a execução do objeto a ser licitado.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

Como devidamente demonstrado naquele Esclarecimento, “1) A exigência contida no subitem 3.1.3, alínea “i”, do Edital, quanto às condições para a apresentação de CAT e do respectivo Atestado Técnico para fins de habilitação no certame, **decorre da obrigatoriedade imposta pela Instrução Normativa nº 2/2014 – SLTI/MPOG**, que determina que, para edifícios públicos federais, “a construção da nova edificação deve ser executada ou contratada de forma a garantir a obtenção da ENCE Geral da Edificação Construída classe ‘A’”³, além da obrigatoriedade de observância a normas e regulamentos sobre a metodologia a ser empregada para a obtenção da etiqueta de eficiência energética ou certificação equivalente.

“Dessa forma, a complexidade dos normativos, procedimentos e requisitos técnicos envolvidos para obtenção da certificação exigem conhecimento técnico e a experiência por parte da Licitante Contratada, haja vista que ela será responsável por providenciar todos os documentos necessários, além da solicitação, acompanhamento e obtenção da etiquetagem da obra construída junto ao Inmetro. Portanto, o conhecimento necessário para a obtenção da referida certificação vai além da simples e corriqueira leitura de projetos e exige expertise na condução de todo o processo sob o risco de frustrar a obtenção da certificação na auditoria da obra pelo Inmetro.”

Por fim, em virtude das características técnicas definidas para a execução do objeto, aliadas às razões inicialmente fornecidas para se manter a apresentação de atestados de capacidade técnica nos termos originais estabelecidos no instrumento convocatório, denota-se a incompatibilidade de substituição da etiqueta ora impugnados por meio de contratação de Organismo de Inspeção Acreditado para Eficiência Energética de Edificações (OIA-EEE) pela Licitante Contratada, de modo a permitir a “fiscalização dupla” da obra.

A obtenção do nível de eficiência energética para a “*emissão da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) GERAL PBE EDIFICA de EDIFICAÇÃO CONSTRUIDA, com avaliação dos sistemas de Envolvória, Iluminação e Condicionamento de Ar e com bonificação de Uso Racional de Água e Fontes Renováveis de Energia para a edificação*” é fruto da contratação do OIA-EEE, cuja responsabilidade será da Licitante Contratada.

Aliás, como já esclarecido à Impugnante, “3) (...) a contratação do Organismo de Inspeção deve ser realizada na fase inicial da obra, para que os elementos solicitados sejam coletados de acordo com o critério do OIA contratado. Para tanto, a expertise da Licitante Contratada é fundamental ao alcance da certificação da obra.”

A responsabilidade por preencher e enviar os documentos necessários ao processo de etiquetagem e disponibilizá-los (juntamente com outros que se fizerem necessários) na

³ Parágrafo único, art. 5º. Instrução Normativa nº 2, de 04 de junho de 2014- SLTI/MPOG. Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
**Conselho Regional de Engenharia
e Agronomia do Paraná**

verificação *in loco* do OIA é da Licitante Contratada. O OIA-EEE fará a análise da documentação recebida e a verificação no local, para comprovar as informações.

Perceba-se que a possibilidade de “substituir” uma coisa por outra decorre da eventual similaridade entre elas, o que é inexistente no presente caso. A contratação do OIA-EEE e a obtenção da ENCE Geral PBE Edifica de Edificação Construída são coisas distintas, mas interdependentes.

Quanto à notícia do erro na fórmula contida na planilha do Anexo X, tem-se a informar que será promovida a devida adequação, de modo que as proponentes poderão formular seus preços sem quaisquer óbices.

De mais a mais, da análise das razões contidas na peça impugnatória, não foi possível constatar elementos suficientes para se alterar os critérios originais estabelecidos no Edital n.º 003/2020 – Concorrência n.º 001/2020, motivo pelo qual o instrumento convocatório permanece incólume.

Curitiba, 21 de abril de 2020.

ORIGINAL ASSINADO
Sandro Luís Marangoni
Presidente da Comissão Permanente de Licitações