



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

## IMPUGNAÇÃO

**REFERÊNCIA** – Pedido de Impugnação ao Edital da Concorrência nº. 004/2023, processo administrativo nº **2023/000021099-00**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a construção do novo Fórum Desembargador Mário Verçosa localizado na Rua Comendador Alexandre Amorim, 285, Bairro de Aparecida, Manaus-AM, nos termos e condições estabelecidos neste Projeto Básico.

À Empresa **BINDA ASSESSORAMENTO E TREINAMENTO PROFISSIONAL LTDA**,

### QUESTIONAMENTO:

O inteiro teor do Pedido de Impugnação encontra-se disponível no <https://www.tjam.jus.br/index.php/documentos-licitacao/editais-avisos-erratas-e-docs/licitacoes-2023/concorrencias-publicas-2/concorrenci-n-004-2023>

### RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº. 004/2023

Considerando o pedido de impugnação da empresa **BINDA ASSESSORAMENTO E TREINAMENTO PROFISSIONAL LTDA**, o Coordenador apresenta a resposta, fundamentada pelo Setor Técnico Demandante, conforme segue:

### RESPOSTA:

#### QUESTIONAMENTO 1:

Apenas registro de tempestividade do instrumento.

#### QUESTIONAMENTO 2:

**ITEM 1:** Resposta consta do Edital, Cláusula 6.1.1 – Os documentos, mencionados no item anterior, poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

**ITEM 2:** As empresas licitantes devem atuar em obediência à Lei n. 13.726/2018, cujo teor estabelece que: Art. 3.º 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: I - 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 sua autenticidade no próprio documento; II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade";

**ITEM 3:** Resposta consta do Edital, Cláusula 7.3 - Os documentos exigidos neste Edital poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial e: a) serão aceitas somente cópias legíveis; b) não serão aceitos os documentos cujas datas estejam ilegíveis ou rasuradas; c) o Coordenador da COLIC reserva-se o direito de solicitar o original de qualquer documento, sempre que houver dúvida e/ou julgar necessário; d) a apresentação de cópias de documentos sem autenticações desacompanhadas do original implicará na inabilitação/desclassificação da Licitante.

**QUESTIONAMENTO 3:** "Acerca do assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU) assim decidiu:

**ACÓRDÃO Nº 1165/2012 – TCU – Plenário.**

Em que pese já haver sido tratado diversas vezes no relatório de auditoria (peça 41), é oportuno reiterar o entendimento desta Corte de Contas no que se refere à participação de empresas de forma consorciada em licitações públicas. **A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a decisão acerca da participação de consórcios é discricionária**, nos termos do art. 33 da Lei 8.666/1993. No entanto, os motivos que fundamentam essa opção do gestor devem estar demonstrados nos autos do procedimento licitatório, ou no edital, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame, o que deve ser observado mediante a análise do caso concreto (Acórdãos 566/2006, 1.028/2007, 1.636/2007 e 1.453/2009, todos do Plenário). Existe ainda o entendimento de que, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa (Acórdãos 1.417/2008 e 2.304/2009, ambos do Plenário). (Negrito nosso).

**ACÓRDÃO Nº 1453/2009 – TCU – Plenário.**

A Lei n. 8.666/1993 não proíbe, tampouco exige, a participação de empresas consorciadas, apenas estipula certas condições caso haja tal permissão. Mas o mesmo diploma legal veda a existência de cláusulas ou condições, nos atos de convocações, que comprometam, restrinjam ou frustrem seu caráter competitivo.

O juízo para aceitação ou proibição de consórcios depende de cada situação específica. Há casos, como assinalado por Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, Dialética, 5ª edição, em que a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa. Outros há em que as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas fazem com que a associação amplie a competitividade do certame. Assim, seria “usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares”.

De acordo com o princípio da motivação – segundo o qual a Administração Pública deve indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias – deveria o DPF ter formulado as razões por que foi admitida a participação de consórcio na presente licitação, já que nem a complexidade nem o vulto do objeto licitado indicavam limites à competitividade. (Negrito nosso).

**ACÓRDÃO Nº 2831/2012 – TCU – Plenário.**

77. A jurisprudência deste Tribunal, já mencionada, inclusive pelo próprio Dnit, é clara em afirmar que se recomenda a participação de consórcios sempre que o objeto apresente alto vulto ou complexidade. A Lei 8.666/1993, em seu artigo 6º, V, define que obras de grande vulto são aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 vezes o limite estabelecido para a modalidade concorrência, de R\$ 1.500.000,00. Tem-se, portanto, que são consideradas de grande vulto as obras cujo orçamento seja superior a R\$ 37.500.000,00. Em que pese o Dnit alegar que o valor de R\$ 46.471.555,75 previsto como custo da obra em questão não é muito expressivo se comparado às demais obras licitadas pela entidade, à luz da legislação vigente, pode-se dizer que o caso em comento compõe licitação de grande vulto.

78. Portanto, apesar da validade dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais da requerida, e ainda que lhe assista razão quando argumenta que não há alta complexidade técnica no objeto em questão, essa característica não é suficiente para vedação de consórcios de empresas. Não é obrigatório que a participação de consórcios ocorra exclusivamente em casos de necessidade de aglutinação de competências devido à complexidade de execução. A própria doutrina de Cristina Fortini, reproduzida pelo Dnit, traz a segunda hipótese em que seria conveniente a adoção de consórcios: “instrumento de penetração de ‘empresas menores’, incapazes de atender à Administração Pública caso se apresentassem de forma isolada”. (Negrito nosso).

Da análise da jurisprudência do TCU, destaca-se a discricionariedade do Gestor público frente à inserção ou não de consórcio no processo licitatório, fazendo ressalva, entretanto, quanto à licitações de grande vulto e/ou de complexidade na execução e que a escolha, a depender do caso concreto, seja sempre realizada mediante justificativa fundamentada.

No caso concreto, temos o processo administrativo nº. 2023/000021099-000, que visa a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para construção do novo Fórum Desembargador Mário Verçosa, conforme especificado no Projeto Básico (peça nº 1114318 do SEI).

Quanto ao valor a ser licitado, a estimativa de preço para a futura contratação corresponde ao importe de R\$ R\$ 33.930.163,32 (trinta e três milhões, novecentos e trinta mil cento e sessenta e três reais e trinta e dois centavos). Portanto, não se configura licitação de grande vulto, nos termos do art. 6º, V, da Lei nº. 8.666/93.

Por sua vez, em relação do objeto licitado, verifica-se sua não complexidade, haja vista as práticas de mercado e o universo das empresas licitantes que prestam o serviço a ser licitado.

Nesse diapasão, o instrumento convocatório ao estabelecer a vedação à participação de consórcios nesta licitação, **o faz observando a legislação vigente, a jurisprudência do TCU e a melhor doutrina acerca da matéria."**

**QUESTIONAMENTO 4:** "Primeiramente gostaríamos de frisar que todos os acórdãos citados pela referida empresa não se enquadram no nosso caso concreto, pois estamos diante de um certame licitatório na modalidade concorrência pra contratação de empresa de engenharia para execução de uma obra pública de edificação com características, complexidades e singularidades que não a permitem ser enquadrada num rol adverso deste.

Dito isto, informamos que esses quantitativos exigidos foram apenas as de qualificação técnica, os quais são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações estabelecidas no edital, em percentuais razoáveis mínimos, dos itens mais significativos e/ou de maior complexidade de execução.

A exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos para a execução de serviços de engenharia desempenha um papel crucial na garantia da qualidade, segurança e eficiência desses empreendimentos. Essa prática é adotada em muitos países e setores da indústria de engenharia por várias razões fundamentais, que passamos a discutir a seguir:

1. **Garantia de Qualidade:** Ao estabelecer quantitativos mínimos de atestados de capacidade técnica, os órgãos governamentais e as empresas contratantes podem garantir que os serviços mencionados tenham experiência prévia na realização de projetos semelhantes. Isso ajuda a garantir que os serviços sejam entregues com alta qualidade, minimizando erros e retrabalho.
2. **Redução de Riscos:** A execução de projetos de engenharia muitas vezes envolve riscos significativos, tanto em termos de segurança quanto de impacto ambiental. A exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos ajuda a reduzir esses riscos, uma vez que os contratados comprovaram ter lidado com situações semelhantes ao sucesso no passado.
3. **Segurança Pública:** Muitos projetos de engenharia têm um impacto direto na segurança pública. Estradas, pontes, barragens e edifícios, por exemplo, devem ser construídos e fechados com os mais altos padrões de segurança. A exigência de atestados de capacidade técnica garante que os contratados tenham a expertise necessária para lidar com essas questões de segurança.
4. **Eficiência e Prazos Cumpridos:** Profissionais experientes tendem a ser mais eficientes na execução de projetos. Ao exigirem atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos, os contratantes podem ter maior confiança de que os prazos serão cumpridos e os projetos serão concluídos dentro do orçamento.
5. **Competitividade Justa:** A exigência de atestados de capacidade técnica também promove uma competição mais justa no mercado de contratação de serviços de engenharia. Garanta que empresas novas ou menos experientes não sejam favorecidas indevidamente, ou que possam prejudicar a qualidade do trabalho e a segurança pública.
6. **Transparência e Responsabilidade:** Ao tornar públicos os atestados de capacidade técnica, as partes interessadas, como órgãos governamentais, investidores e a comunidade em geral, podem avaliar a qualificação dos contratados. Isso promove a transparência e a prestação de contas no setor de engenharia.

Em resumo, a exigência de capacidade técnica atestada com quantitativos mínimos para a execução de serviços de engenharia é uma prática justificável e necessária para garantir a qualidade, segurança e eficiência de projetos que afetam a sociedade e o meio ambiente. Ela ajuda a mitigar riscos, incentivar a qualificação profissional e promover uma competição justa, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e responsável do setor de engenharia.

A exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos para a execução de serviços de engenharia encontra respaldo tanto na instrução quanto na doutrina do direito administrativo. Essa prática é crucial para aprimorar a eficiência, a qualidade e a transparência nos processos de contratação pública e na gestão de projetos de engenharia. A seguir, são apresentados exemplos de instruções e argumentos doutrinários que comprovam a necessidade dessa exigência:

### 1. Jurisprudência do TCU (Tribunal de Contas da União):

- Em decisões como o Acórdão nº 2.048/2006-Plenário, o TCU ressaltou a importância de que os órgãos públicos estabeleçam critérios especificamente para a comprovação da capacidade técnica dos licitantes em processos de contratação pública. Essa medida visa garantir que as empresas contratadas possuam experiência prévia na realização de obras ou serviços semelhantes.

### 2. Doutrina do Direito Administrativo:

- Renomados autores do direito administrativo, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro em sua obra "Direito Administrativo", destacam que a exigência de comprovação da capacidade técnica é um princípio fundamental da contratação pública. Essa exigência tem como finalidade proteger o interesse público para garantir que os contratados possuam a expertise necessária para a realização dos serviços.
- A doutrina também enfatiza que a fixação de quantitativos mínimos em atestados de capacidade técnica é uma medida proporcional e adequada para atingir os objetivos da administração pública, contribuindo para a eficiência na execução dos contratos e a minimização de riscos. Portanto, tanto a autoridade do TCU quanto a doutrina do direito administrativo respaldam a necessidade da exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos em processos de contratação pública de serviços de engenharia. Essa prática visa proteger o interesse público, garantir a qualidade das obras e serviços, e promover a transparência e a eficiência na gestão de recursos públicos."

**QUESTIONAMENTO 5:** Neste questionamento insurge-se o Impugnante com relação a aplicação do art. 31 da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) ao entender que as disposições postas em lei servem de opção para que cada licitante dentro de um certame desta natureza escolha os critérios a serem utilizados para comprovação de sua qualificação econômico-financeira.

Todavia, resta claro pela leitura do caput do art. 31, assim como pelos demais incisos e parágrafos, que a referida previsão alcança tão-somente o órgão público responsável pela confecção dos editais de licitação.

Na parte final do caput do art. 31, quando a lei usa a expressão "limitar-se-á", traduz-se uma limitação ao Poder Discricionário da Administração Pública - quanto à documentação que pode ser exigida em um certame - e que não se coaduna, de qualquer forma, com o esforço interpretativo do Impugnante.

O Impugnante apenas por ter lido a palavra "ou" em alguns incisos desenvolveu a tese de que estaria ao dispor de qualquer empresa licitante a definição de qual documento seria melhor para Administração Pública avaliar a sua qualificação econômico-financeira. Contudo, fosse esta a vontade da Lei, haveria a previsão expressa no seu texto, utilizando-se do verbo "optar". Aliás, foi exatamente isso que foi feito no art. 56 e art. 78 do mesmo estatuto, em que se deu o direito de optar à empresa contratada.

Assim, não pretende a Lei de Licitações franquear a qualquer participante a escolha do documento ou informação que possa habilitá-lo quanto à qualificação econômico-financeira, segundo seu próprio arbítrio.

Com efeito, compete ao Licitante apenas se adequar às limitações impostas pela Lei e que foram previstas neste edital dentro da mais clara regularidade.

Por fim, não se acolhe mais este item do pedido de impugnação em análise

**QUESTIONAMENTO 6:** "O TCU mantém convergência no entendimento de que não cabe a inclusão dos tributos (IRPJ e CSLL) na composição do BDI e nos orçamentos de referência elaborados pela administração pública, não podendo ser considerado nas planilhas orçamentárias os custos relativos a tais tributos, bem como não poderão aceitar propostas em que constem esses itens destacados no BDI, pois o IRPJ e a CSLL não podem ser repassados ao contratante, dada a sua natureza direta e personalística. Nesse aspecto, o Acórdão nº 38/2018, Plenário, o Min. Rel. Aroldo Cedraz em seu voto consignou:

Cabe esclarecer a recorrente que: (...) v) é irregular a inclusão do IRPJ ou da CSLL nas planilhas de custo ou no BDI do orçamento base de obra. O IRPJ e a CSLL não podem ser repassados ao contratante, dada a sua natureza direta e personalística, não devendo, tais tributos, constar em item da planilha de custos ou na composição do BDI.

Ademais, o TCU consolidou entendimento sobre o assunto e sintetizou no enunciado da Súmula 254 - TCU:

Súmula 254 - TCU: O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas ‘BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.”

**QUESTIONAMENTO 7:** "Com relação à necessidade de comprovação de capacidade técnica de instalação dos serviços que poderão ser subcontratados, indicados no item 15.2. Esta Secretaria de Infraestrutura, cita o precedente do TCU: “No caso de subcontratação de parcela da obra para a qual houve solicitação de atestados de qualificação técnica na licitação, ou na hipótese de não terem sido exigidos atestados por se tratar de serviço usualmente prestado por limitadíssimo número de empresas, a contratada original deve exigir da subcontratada comprovação de capacidade técnica, disposição essa que deve constar, necessariamente, do instrumento convocatório”. (TCU, Acórdão nº 2.992/2011, Plenário, TC-008.543/2011-9, Rel. Min. Valmir Campelo, 16.11.2011). Dito isto, esta obrigação já foi prevista no item 15.6;

Complementarmente, em atendimento à solicitação de apoio quanto à apresentada Impugnação e Solicitação de Esclarecimento feita por BINDA ASSESSORAMENTO E TREINAMENTO PROFISSIONAL LTDA, no questionamento 7 "para a comprovação de regularidade fiscal, quais documentos a empresa deverá fornecer?", referente à Concorrência nº 004/2023, SEI 2023/000021099-00, temos a manifestar o seguinte:

O edital prescreve no item 7 da seguinte maneira:

#### **7.1.2 – Regularidade Fiscal e Trabalhista:**

- a) **prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ);**
- b) **prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, relativo à sede da Licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;**
- c) **prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da Licitante ou outra prova equivalente, na forma da lei;**
- d) **prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;**
- e) **prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa. (grifamos)**

As provas a que se referem o Edital podem normalmente ser apresentadas sob a forma de certidões negativas, emitidas por pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelas secretarias estaduais e municipais de Fazenda Pública relativos à sede do Licitante, conforme termos presentes no instrumento convocatório ou outro documento emitido por ente público com prerrogativa legal para fazê-lo."

**QUESTIONAMENTO 8:** "A visita técnica ao local de execução de um empreendimento público é uma etapa crucial e amplamente recomendada no processo de licitação, em conformidade com as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). Esta visita representa um passo fundamental para que as empresas concorrentes possam compreender integralmente as condições e particularidades do projeto em questão. Eis alguns pontos essenciais sobre a importância desta prática, de acordo com as preconizações do TCU:

1. **Compreensão do Escopo:** A visita técnica proporciona às empresas uma visão clara e completa do local onde a obra será realizada, permitindo uma compreensão aprofundada do escopo do projeto, incluindo detalhes geográficos, topográficos e de infraestrutura existente.
2. **Análise de Desafios:** Durante a visita, as empresas podem identificar possíveis desafios e obstáculos que podem afetar a execução do empreendimento. Isso ajuda na elaboração de propostas realistas e na consideração de custos adicionais que possam surgir.

3. **Avaliação de Riscos:** A visita técnica auxilia na avaliação dos riscos associados à obra, permitindo que as empresas adotem estratégias adequadas de gerenciamento de riscos em suas propostas.
4. **Qualidade das Propostas:** Empresas que participam de licitações sem realizar uma visita técnica correm o risco de elaborar propostas que não refletem fielmente as condições reais do local, o que pode levar a propostas subestimadas ou superestimadas.
5. **Transparência e Concorrência Justa:** A visita técnica promove a transparência no processo de licitação, garantindo que todas as empresas concorrentes tenham acesso às mesmas informações e condições. Isso contribui para a promoção de uma concorrência justa e igualitária.
6. **Atendimento às Exigências do TCU:** O TCU preconiza a realização da visita técnica como um meio de promover a eficiência, a economicidade e a qualidade na contratação pública. Sua realização está alinhada com princípios de boa governança e boas práticas na administração pública.

Portanto, a visita técnica ao local de execução de um empreendimento público, de acordo com as orientações do TCU, é um passo essencial para assegurar que as empresas concorrentes estejam plenamente informadas sobre as condições do projeto, o que contribui para a apresentação de propostas mais precisas e realistas, além de promover a transparência e a concorrência justa no processo de licitação.

## QUESTIONAMENTO 9:

**ITEM 1:** "O item 1 está devidamente respondido no Projeto Básico do Edital no item 17.1.1 que cita: "17.1.1 A comprovação do vínculo a que se refere o item 17.1 se fará com a apresentação de cópia dos seguintes documentos: contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio; carteira de trabalho (CTPS), ficha de registro de empregado ou contrato de prestação de serviço, em que conste a licitante como contratante; ou, ainda, de declaração de contratação futura do responsável técnico, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional;"

**ITEM 2:** Esta especificado na Cláusula 7.3 – Os documentos exigidos neste Edital poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial e: a) serão aceitas somente cópias legíveis; b) não serão aceitos os documentos cujas datas estejam ilegíveis ou rasuradas; c) o Coordenador da COLIC reserva-se o direito de solicitar o original de qualquer documento, sempre que houver dúvida e/ou julgar necessário; d) a apresentação de cópias de documentos sem autenticações desacompanhadas do original implicará na inabilitação/desclassificação da Licitante.

**ITEM 3:** "O questionamento do item 3 que se refere ao item 17.3.2.6 do projeto básico do edital faz menção exclusivamente ao lançamento e bombeamento de volume em metros cúbicos de concreto não se trata da técnica utilizada na construção da estrutura.

Além da exigência do requisito presente no item 17.3.2.6 também será exigido a execução de estrutura em concreto pretendido, cuja edificação tenha: mínimo 1.000 m<sup>2</sup> (um mil metros quadrados), conforme item 17.3.2.3."

**ITEM 4:** Item prejudicado uma vez ter sido mantida a decisão de vedação de consórcio (em resposta ao questionamento n. 3);

À vista disso, segue mantida a Sessão Pública designada para o **dia 02/10/2023 às 09h00** (Horário de Manaus) para abertura do certame.

Manaus, 28 de setembro de 2023.

José Rogério de Sousa Mendes  
Coordenador da COLIC



Documento assinado eletronicamente por **JOSE ROGERIO DE SOUSA MENDES JUNIOR, Coordenador(a)**, em 28/09/2023, às 17:56, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1239552** e o código CRC **781E87D8**.

---