

Impugnação Damiani – 09 setembro de 2016

CONSTRUTORA DAMIANI LTDA., por intermédio de seu representante legal adiante assinado, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, para fins de participação na licitação em referência, nos termos do Item 20.2 do edital de licitação em epígrafe, tempestivamente, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, conforme expõe e fundamenta a seguir.

DA ALEGAÇÃO

Deste modo, impugna-se a exigência do Item “C.9” do edital, uma vez que ela é excessiva e impertinente em face do objeto ora licitado.

Assim, requer-se:

- (a) Suspensão da licitação; e
- (b) Republicação do edital, escoimado dos vícios demonstrados, com a devolução do prazo original, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, o qual afirmam que a modificação do edital importará na sua republicação, e na reabertura do prazo inicialmente estabelecido.

DA ANÁLISE

O Retrofit do Bloco O é o projeto piloto do Governo Federal, em que os mais eficientes métodos de sustentabilidade ambiental, eficiência energética e gerenciamento de operação e manutenção predial estão sendo empregados.

Tal projeto/obra será a referência para a subsequente reforma dos demais blocos da Esplanada dos Ministérios e de todos os demais imóveis de uso especial do Governo Federal.

Por se tratar de projeto piloto, a exigência de comprovação de experiência na implantação de tais tecnologias é de suma relevância. Busca-se eliminar o risco de emprego inadequado das mesmas.

Considerando a complexidade da obra, que agrega tecnologias inovadoras dentro do conceito de alcançar a maior eficiência energética e ambiental, é importante ressaltar que até mesmo as partes que apresentam menor impacto financeiro têm sua importância para que o conjunto final da obra atinja a qualidade técnica e funcional esperada. Tomando como exemplo, o grupo gerador, que consta no item 5.3 alinea b.3, compõe o sistema elétrico que, por sua vez,

é o segundo item mais expressivo da planilha orçamentária dos sistemas, representando um custo de mais de R\$9.000.000, e correspondendo a 23,4% dos Macro Itens dos Sistemas. O aspecto aqui considerado para a exigência de habilitação técnica não é associada apenas e diretamente à relevância do item na curva ABC, mas considera que esse tipo de serviço, caso seja realizado inadequadamente, pode comprometer todo o sistema elétrico, de forma a interferir no funcionamento adequado da edificação. Tendo em vista que a contratação será de uma única empresa para execução de todos os serviços, ficou definido que se exigiria mais da qualificação técnica das empresas participantes para garantir que uma boa empresa seja contratada. No mais, não há restrição editalícia para a formação de consórcios, nem para a subcontratação dos serviços.

Pelo exposto, considerando que

- 1) eficiência energética e operação e manutenção predial são os principais aspectos do projeto da Retrofit do Bloco O;
- 2) trata-se de projeto piloto, que será referência para a construção ou reforma de todos os demais imóveis de uso especial do Governo Federal,

Faz-se a exigência de que as licitantes do procedimento licitatório em tela apresentem comprovada experiência na implantação de tecnologia BIM.

As questões da impugnação interposta pela licitante é o critério e as exigências de qualificação técnica Atestado de Capacidade Técnica (Acervo Técnico), que consiste na exigência de experiência anterior da empresa licitante como condicionante à habilitação, fixadas previamente no Edital, conforme Disposto no **item 5.3 alinea c.9** do referido Edital, a saber:

[...]

5.3. A licitante já cadastrada no Sistema Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF deverá incluir no INVÓLUCRO A (DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO) os seguintes documentos:

c.9) Desenvolvimento de modelo BIM para construção e/ou reforma de edificação com área construída maior ou igual a 5.884,00m² (Projetos de Arquitetura e/ou Projetos Complementares de Engenharia compatibilizados)

[...]

O Tribunal de Contas da União define Capacitação Técnico Operacional como sendo:

“Capacitação técnico-operacional envolve comprovação de que a empresa licitante, como unidade econômica agrupadora de bens e pessoas, já executou, de modo satisfatório, atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Capacidade técnico-operacional será comprovada mediante:

- *apresentação de atestado de aptidão para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, em características, qualidades e prazos: (grifamos)*
- *indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação;*

- *qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que será responsável pela execução do objeto.” (Licitações e Contratos – Orientações e jurisprudência do TCU, 4ª Ed. Brasília, 2010,p 383-384. Disponível em www.tcu.gov.br)*

Este tema é amplamente discutido pela doutrina e possui basicamente dois pólos; a segurança da Administração Pública em contratar com empresas reconhecidamente capacitadas tecnicamente em contraposição à restrição da competitividade entre empresas.

Inicialmente, vamos à visão do Doutor Marçal Justen Filho Colhida do Livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª Edição ;”[...], tornou-se muito difícil a Administração estabelecer regras adequadas para avaliar a capacitação técnica dos interessados, o que pode representar ampliação do universo de participantes às custas da ampliação do risco de contratos mal executados e de sérios prejuízos aos interesses colocados sob a tutela do Estado.
“(grifo nosso)

Há de se observar que a “qualificação Técnica” se divide em duas: “técnico-operacional e técnico-profissional”, como explica o autor citado acima:

“A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participara anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública. Por outro lado, utiliza-se a expressão “qualificação técnica profissional” para indicar a existência, nos quadros (permanentes) de uma empresa, de profissionais em cujo acervo técnico constasse a responsabilidade pela execução de obras similar àquela pretendida pela Administração”

Mais adiante, na mesma, o autor continua:

“Não basta para a Administração dispor de informações de que uma certa empresa executou uma obras semelhante, no passado, se não existirem indicações de que esse licitante dispõe, em seus quadros permanentes, de um profissional experiente. Por outro lado, é insuficiente sem que ela própria tivesse no passado enfrentado o desafio de executar obras similar.”

O Acórdão 1636/2007 – Plenário, do TCU, traz parâmetro acerca de quantitativos para avaliação técnico-operacional;

*“Estabeleça, por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obras ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XX I do art.37 da Constituição Federal. Inciso I do § 10 do art. 30 e inciso II do art.30 da Lei no 8.666/1993. As exigências quanto a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem limitar-se as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato”. (acórdão 1636/2007 Plenário)
(grifo nosso)*

Não é demais destacar que as “parcelas de maior relevância e valor significativo” bem como os valores mínimos exigidos para comprovação de experiência anterior quanto à capacitação técnico-operacional, desde que essenciais a identificação do objeto licitado, devem estar informados no corpo do Edital. Assim, citamos o apontamento do E. TCU por meio do Acórdão 523/2006 – Plenário:

“É ilegal a utilização de critérios de avaliação dos atestados técnicos não previstos no edital, por representar ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.” Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por intermédio da Decisão n. 247/2003, determinou que “9.3.2 – defina com clareza a objetividade nos editais o que seja considerado, do ponto de vista da qualificação técnica, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, abstendo-se de meramente repetir o texto do inciso II do artigo 30 da Lei nº 8.666/1993.”

No mesmo sentido, o relatório do Min. Valmir Campelo proferido no Acórdão 421/2007 – Plenário, esclarece:

“Portanto, parece não haver dúvida de que é possível o estabelecimento de quantitativos mínimos para se aferir a capacitação técnico-operacional da licitante, sendo determinante na definição da grandeza adequada o atendimento do interesse público, o que, conforme já dito, pressupõe avaliação que não possui garantia de objetividade plena, como só acontecer com os atos exercidos com certo grau de discricionariedade.” (grifo nosso)

O entendimento foi consolidado pelo E. TCU por meio da Súmula 263 do corrente ano, in verbis:

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.

O supremo Tribunal de Justiça também já enfrentou a questão e decidiu que:

“ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, ATESTADO TÉCNICO, COMPROVAÇÃO, AUTORIA< EMPRESA< LEGALIDADE.

Quando em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, § 1º, II, caput, da lei 8.666/93.

É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade eficiência, objetivando, não só garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção ‘s pedra de toque do ato administrativo – a lei - , mas com dispositivos que busquem resguardar a administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional

duvidosa.” (STJ. 1º Turma REsp. 144750/SP, Relator Min. Francisco Falcão. De 25/09/2000)

Conclui-se, portanto, que a exigência contida no edital em comento, atende plenamente aos requisitos legais e ao entendimento do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, já expostos. Com efeito, as argumentações da impugnante não merecem prosperar tendo em vista que as exigências encontram integralmente restritas ao Objeto e fiel ao Escopo em contratação, em absoluta conformidade com os termos da lei.

Referente à alínea c.9

A impugnante pede a *eliminação da exigência de atestados técnicos referente ao item c.9, nos termos do caput do art.30, I e parágrafo 1º, todos da lei 8.666/93.*

Em relação ao item c.9 - *Desenvolvimento de modelo BIM para construção e/ou reforma de edificação com área construída maior ou igual a 5.884 m2 (Projetos de Arquitetura e/ou Projetos Complementares de Engenharia compatibilizados)*, a impugnante alega que o mesmo restringe a competitividade do certame, com base nos seguintes argumentos:

O BIM é uma tecnologia completamente nova que limita ou elimina a concorrência;

A tecnologia BIM pode causar restrições de outras empresas no certame licitatório.

Antes de apresentarmos as devidas contra argumentações, faz-se necessária uma breve introdução sobre a tecnologia BIM (*Building Information Modeling*). Trata-se de tecnologia para desenvolvimento e gestão de projetos da construção civil, a qual permeia todas as fases do empreendimento, desde a concepção, passando pela execução, até as fases de operação e manutenção.

Por meio desta tecnologia, os diversos profissionais envolvidos com o processo de *design*, planejamento, execução, operação e manutenção trabalham a partir de um mesmo modelo digital. Tal integração evita falhas de compatibilização entre as diferentes disciplinas de um projeto (arquitetônica, civil, mecânica, elétrica) e corrobora no reaproveitamento de informação, de modo que o modelo desenvolvido ao final da execução do projeto torna-se a base necessária para a gestão das atividades de operação e manutenção da obra.

Sendo assim, do ponto de vista do contratante, tal tecnologia traz duas vantagens básicas: 1) um projeto livre de erros de compatibilização; 2) um projeto que permita uma gestão mais eficiente das atividades de operação e manutenção.

Considerando que as atividades de operação e manutenção representam mais de 95% do tempo do empreendimento (enquanto o tempo para desenvolvimento do projeto e execução das obras estão na faixa de 2 a três anos, o tempo de operação e manutenção está na faixa de 40 a 60 anos), há um elevado peso das vantagens trazidas para esta fase do empreendimento (operação e manutenção).

Segundo a tecnologia BIM, informações referentes a contratos, garantias e manuais, integram o projeto, e permitem a implantação de um sistema de gestão integrada e automatizada das atividades de operação e manutenção.

Em termos simples, as tecnologias BIM permitem que os modelos virtuais antecipem grande parte dos problemas de execução, propiciam o acompanhamento eficaz dos custos e do cronograma das obras além de facilitar a gestão e operação das edificações – o que reduz custos, otimiza processos e aumenta o desempenho global.

Tendo em vista os ganhos de eficiências em todas as fases do empreendimento, o mercado tem lançado diversos

softwares que empregam tal tecnologia, em que citamos o REVIT e o NAVISWORKS. Já existe também comunidade técnica responsável pelo desenvolvimento de código aberto, tal como a SmartBuilding. O código aberto permite a interoperabilidade entre softwares BIM fabricados por empresas diferentes. Com isso, o desenvolvimento dos projetos em BIM não fica restrito a poucos escritórios de engenharia e arquitetura.

Em decorrências destes avanços trazidos pela tecnologia BIM, o Governo Norte Americano, por meio do General Services Administration (GSA), incorporou totalmente a tecnologia BIM na gestão de todos os prédios federais.

Na Inglaterra, o Governo reconheceu o papel crucial do BIM, estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração de todos os projetos públicos em metodologia BIM a partir de 2016.

Na Finlândia, o Senates Properties, organização governamental responsável pela gestão de bens de propriedade do Estado, exige a utilização do BIM em seus projetos desde outubro de 2007, e na Noruega há obrigatoriedade em utilizar o BIM em todos os projetos públicos desde 2010.

É inegável o papel dos Governos na indução do processo de desenvolvimento e aplicação da tecnologia BIM em obras públicas, conforme demonstrado pela experiência internacional.

No Brasil, diversos órgãos públicos também vêm exigindo a tecnologia BIM em suas contratações, tal como o DNIT, Exército Brasileiro, Governo de Santa Catarina, Governo do Paraná, Metrô de São Paulo, Banco do Brasil, Fundação para o Desenvolvimento da Educação de São Paulo, Petrobras, Telebras, Receita Federal entre outros.

Feita esta breve apresentação sobre as vantagens da tecnologia BIM, apresentamos as primeiras considerações sobre as exigências técnicas contidas no edital de licitação.

Inicialmente, destacamos que para execução da reforma e a perfeita realização dos serviços técnicos de Engenharia no Edifício, objeto da presente licitação, é imperioso que os projetos obedeçam as melhores práticas adotadas pelo mercado. Entre essas práticas, destaca-se o uso da tecnologia BIM (Building Information Modeling).

As exigências de comprovação técnica são adequadas, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência do BIM não implica restrição do caráter competitivo do certame. É exigido que a empresa apresente atestados de construção ou reforma de área construída igual ou superior a 5.884 m² que representa 25% da quantidade de metragem quadrada do prédio.

Portanto, o gestor realizou exigências necessárias, relevantes e relacionadas diretamente com a execução do objeto, uma vez que as exigências de habilitação são proporcionais aos itens ou às parcelas licitadas.

A administração pública busca a eficiência máxima dos atos administrativos além da execução de obras que atendam aos requisitos da qualidade, prazos de execução e custos dentro dos previstos no certame licitatório. A tecnologia BIM proporciona tudo isso.

Com o objetivo de proporcionar ampla condição de competição, eliminando o risco de restrição de participação do número de licitantes, existe no edital o dispositivo que permite a criação de consórcio e subcontratação de empresas para a perfeita execução do objeto da presente licitação.

Como se pode concluir, a exigência da tecnologia BIM em projetos não afronta o disposto no caput, incisos e parágrafos 1º, todos do Art 30 da lei de licitações.

A seguir, apresentamos as contraposições aos argumentos apresentados pela licitante impugnante.

O BIM é uma tecnologia completamente nova que limita ou elimina a concorrência;

Primeiro, há de se informar que tecnologia BIM já existe há mais de trinta anos e já vem sendo amplamente empregada internacionalmente e nacionalmente, especialmente no âmbito do setor privado da construção civil. Segundo, para permitir a ampla concorrência, o edital de licitação permite a formação de consórcios além de subcontratações de empresas com expertise na execução de projetos em BIM. Logo, o BIM não é uma tecnologia completamente nova e o edital não restringe a ampla concorrência porque permite consórcio e subcontratação de empresa com experiência em BIM.

A tecnologia BIM pode causar restrições de outras empresas no certame licitatório.

Trata-se de outro argumento equivocado. O edital permite a formação de consórcio e a subcontratação de empresas com expertise na elaboração de projetos de arquitetura/engenharia com a tecnologia BIM. Um dos principais objetivos de se exigir que o projeto seja desenvolvido em BIM é permitir que o contratante implemente uma gestão eficiente das atividades de operação e manutenção do imóvel. Reiteramos que, ao longo da vida útil do empreendimento, os custos com operação e manutenção representam uma significativa parcela do investimento. Por esta razão, faz-se necessário que a administração pública busque inovação, o que tem sido alcançado por meio do emprego da tecnologia BIM.

Por fim, verifica-se que as exigências contidas no Edital, tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, que precisa ter garantia que a vencedora do certame detenha condições operacionais de mobilização, logística e planejamento, para a garantia da execução do futuro contrato, segurança e perfeição da obra, regularidade no serviço e atendimento de qualquer outro interesse público, conforme entendimento da melhor doutrina e jurisprudência relativa a matéria.

Cabe à Administração, portanto, exigir garantias da capacitação técnicas e operacional das proponentes.

Desta forma, resta à Administração tão somente observar se a licitante já tenha executado, anteriormente, quantitativos compatíveis com o objeto da licitação, AUMENTANDO A MARGEM DE SEGURANÇA DE QUE OS SERVIÇOS SERAO REALIZADOS DE MANEIRA EFICIENTE E OBEDECENDO AO CRONOGRAMA E AS EXIGENCIAS TECNICAS NECESSARIAS.

Nesse sentido, já julgou o Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO PÚBLICA – SERVIÇOS DE LEITURA DE HODROMETROS E ENTREGA DE CONTAS – EDITAL – EXIGENCIAS DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIENCIA ANTERIOR – CAPACITAÇÃO TECNICA – ARTIGO 30, § 1º, I, E § 5º DA LEI N. 8.666/93 – RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

Dessarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, soa compatíveis com o objeto da concorrência.

In casu, a exigência, prevista no edital, de apresentação de atestados que comprovem a experiência anterior dos

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Departamento de Caracterização e Incorporação do Patrimônio
Coordenação Geral de Edificações, Projetos e Obras

participantes na prestação dos serviços objeto de licitação não é abusiva ou ilegal, pois é uma forma de demonstrar sua capacidade técnico-operacional segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração para a execução a contento dos serviços.

“A ausência de explícita referência, no art. 30, a requisitos de capacitação técnico operacional não significa vedação à sua previsão. A cláusula de fechamento contida no § 5º não se aplica à capacitação técnico-operacional, mas a outras exigências” (Marçal Justen Filho, in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 8ª Ed., Ed. Dialética, São Paulo, 2000, p. 335).

Recurso especial não conhecido.” (STJ, Segunda Turma. Resp. 361.736/SP. Relator Min. Franciulli Netto. Julgamento: 05/09/2002, DJU 31/03/2003)

Pelo exposto, recomenda-se que seja indeferido o pedido de impugnação.

MARCELA FURTADO GREEN

Coordenadora Geral de Edificações, Projetos e Obras

MARCELO FERREIRA BORGES DE MORAES

Engenheiro Civil