

Ao Diretor-Geral do SENAR
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Licitação: Concorrência nº 01/2023

Objeto: Construção do Centro de Excelência em cana-de-açúcar - SENAR-AR/SP

RECURSO ADMINISTRATIVO

PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 14.589.125/0001-03, com sede à Av. Rolf Wiest, 377, CJ 403/405, na cidade de Joinville - SC, por intermédio de seu representante legal já credenciado, o Sr. Giuliano Balsini Merolli, CPF 085.104.169-82, endereço eletrônico engenharia@embrali.com.br, com fulcro no item 13 do Edital da licitação, vem à presença de V. S.^a, apresentar recurso administrativo contra o julgamento dos documentos de habilitação que considerou inabilitada a licitante Paleta Engenharia e Construções Ltda e que considerou habilitada a licitante Civil Engenharia Ltda.

RESUMO

Síntese da alegação

- a. O julgamento deve ser reformado para tornar habilitada a licitante Paleta Engenharia e Construções Ltda e inabilitada a licitante Civil Engenharia Ltda;
- b. O edital não vedou o somatório de atestados para os quantitativos mínimos exigidos no subitem 6.6.2**, de forma que era absolutamente possível atender à exigência com mais de um atestado – o que fez a licitante;
- c. As regras impostas não podem ser modificadas sem a republicação do edital, por força do **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** presente no art. 2º do RLC do SENAR;
- d. Houve equívoco no atestado avaliado para comprovação de execução de estrutura metálica**. O serviço foi devidamente comprovado pelo atestado vinculado à CAT 424584/2016, do engenheiro civil Thiago Zanferdini.
- e. O atestado de capacidade técnico-profissional apresentado pela Civil Engenharia Ltda, para atendimento da alínea “g” do subitem 6.7.3, foi apresentado por profissional não legalmente habilitado, além de ser **insuficiente** para atender à exigência de experiência na instalação de usina com, pelo menos, 150kWp, **devendo ser inabilitada**.

QUESTÃO PRELIMINAR

Em comunicado divulgado na data de 24.10.2023 a Comissão Especial de Licitação do SENAR declarou a licitante Paleta Engenharia e Construções Ltda inabilitada pelo suposto descumprimento ao subitem 6.6.2 e subitem 6.7.3 alínea “d” do edital, que tratam das seguintes exigências respectivamente:

6.6.2. Atestado de capacidade técnica, devidamente registrado no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado da respectiva Certidões de Acervo Técnico – CAT, expedida pelos referidos Conselhos, que comprove que a licitante executou instalações elétricas completas de edificação comercial ou industrial, contendo potência instalada mínima de 225KVA e Grupo Motor Gerador de, no mínimo, 150kVA.

(...)

6.7.3. Atestado de capacidade técnica, devidamente registrado no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado da respectiva Certidões de Acervo Técnico – CAT, expedida pelos referidos Conselhos, em nome de profissional de nível superior, legalmente habilitado, comprovadamente vinculado à licitante, comprovando a execução, sob sua responsabilidade técnica, dos seguintes itens: (...)

d) Execução de 60.000,00 kg (sessenta mil quilogramas) de estrutura metálica;

A análise, contudo, não observou os corretos documentos que compuseram a habilitação da licitante, assim como descumpriu disposições do instrumento convocatório.

Não obstante, o julgamento dos documentos de habilitação foi equivocado ao considerar habilitada a licitante Civil Engenharia Ltda, uma vez que não atendeu à alínea “g” do subitem 6.7.3 do edital. Por estas razões o julgamento deve ser reformado, conforme restará demonstrado a seguir.

DAS RAZÕES

I. DO SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DO SUBITEM 6.6.2 DO EDITAL

Para fins de comprovação da qualificação técnica-operacional o Edital estabeleceu as exigências descritas nos subitens 6.6.1 e 6.6.2 do Edital. É importante destacar que o instrumento convocatório vedou o somatório de atestados para atingir o quantitativo mínimo exigido no subitem 6.6.1 – **e somente no subitem 6.6.1**, senão vejamos:

6.6. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA EMPRESA

6.6.1. Atestado de capacidade técnica, devidamente registrado no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado da respectiva Certidões de Acervo Técnico – CAT, expedida pelos referidos Conselhos, que comprove que a licitante executou construção de edificação, comercial ou industrial de, no mínimo, 2.100,00m² (dois mil e cem metros quadrados) de área construída, contendo instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, cabeamento estruturado, fundações e estruturas.

6.6.1.1. Não será admitido o somatório de atestados para os quantitativos mínimos exigidos no subitem anterior.

6.6.2. Atestado de capacidade técnica, devidamente registrado no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado da respectiva Certidões de Acervo Técnico – CAT, expedida pelos referidos Conselhos, que comprove que a licitante executou instalações elétricas completas de edificação comercial ou industrial, contendo potência instalada mínima de 225KVA e Grupo Motor Gerador de, no mínimo, 150kVA.

Não há qualquer dúvida que os atestados para qualificação técnico-operacional foram estabelecidos em dois subitens (6.6.1 e 6.6.2), e que o edital foi absolutamente claro ao se referir somente ao subitem 6.6.1 quando vedou o somatório, permitindo então que fossem somados atestados para comprovar o quantitativo mínimo do subitem 6.6.2.

Sabe-se que o somatório de atestados é regra e que a sua vedação é que precisa constar de forma expressa no edital. Neste sentido é a seguinte decisão do TCU:

Não configura irregularidade a inexistência de regra expressa no edital permitindo o somatório de atestados de capacidade técnica. **O impedimento à utilização de mais de um atestado é que demanda, além da demonstração do seu cabimento por parte do contratante, estar expressamente previsto no edital.** (TCU. Acórdão 1983/2014-Plenário)

Portanto, é importante que se entenda a ausência de previsão expressa vedando o somatório de atestados para atendimento do subitem 6.6.2, de modo que as exigências estabelecidas não podem ser alteradas, sob pena de infringir o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Mesmo assim, por um provável descuido na leitura do edital, a CEL entendeu que a licitante não teria apresentado prova de instalações elétricas contendo grupo gerador com potência de 150kVA, como se este serviço deveria ter constado integralmente em apenas um atestado:

A licitante não apresentou atestado de capacidade técnica onde comprove que executou instalações elétricas de edificação contendo Grupo Motor Gerador de no mínimo 150kVA.

No entanto, conforme consta do quadro resumo apresentado pela licitante na página 50 dos documentos de habilitação, para atendimento da exigência do subitem 6.6.2 foram apresentados os seguintes acervos técnicos:

1. CAT 424696/2016 – Atestado Aduana: Instalações elétricas completas com subestação de 300kVA; (página 308 – item 11):

11	Instalações Elétricas, Telefonia e dados		
11.1	Fornecimento e montagem da subestação de energia elétrica	300,00	kVA

2. CAT 225383/2020 – Atestado Hospital Veterinário de Belém: Instalações elétricas completas com subestação 112,5kVA e **grupo gerador 75kVA**; (página 116 - item 25.1 da planilha):

25	INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS		
25.1	GERADOR 83/75KVA-60HZ-220/127V COM ACESSÓRIOS	UN	1,00

3. CAT 252022144623 – Atestado Prefeitura de Fraiburgo: Instalações elétricas completas com **grupo gerador 75kVA**; (página 146 - item 5.2.12.3.9 da planilha com declaração de conclusão na página 182):

521239	GRUPO GERADOR A DIESEL 75KVA / TRIFÁSICO 380/220V, INCLUSO PAINÉL COM CHAVE DE TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICO, BOTÃO DE PARADA DE EMERGÊNCIA - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UN	1
--------	--	----	---

CNPJ sob o nº 82.947.979/0001-74, a construção do edifício do Complexo Educacional, medindo 2.979,19m² e **que os serviços de instalações elétricas, contemplando instalações de baixa tensão, posto de transformação, iluminação, proteção contra descargas atmosféricas, grupo gerador a diesel 75 KVA e cabeamento estruturado estão completamente finalizados até esta data.**

4. CAT 211502/2020 – Atestado Min. Desenvolvimento Belém: Instalações elétricas completas com subestação 112,5kVA e **grupo gerador 250kVA**. (página 254 – item 6.3.4 da planilha):

6.3.4	GRUPO GERADOR COM CARENAGEM, MOTOR DIESEL POTENCIA STANDART ENTRE 250 E 260 KVA - CHP DIURNO. AF_12/2016	480,00	CHP
-------	--	--------	-----

Desta forma, através do somatório dos atestados permitido pelo Edital para o item, a licitante comprovou ter experiência na instalação de geradores que somam 400kVA, superior ao exigido, não havendo razão para sua inabilitação.

Cabe dizer ainda que o atestado do Min. do Desenvolvimento, quarto item da lista anterior, atendeu de forma isolada a exigência de grupo gerador com 150kVA. Ainda que se possa argumentar que grande parte da obra é de um parque urbano, há diversas edificações no local, especialmente na área de restaurantes, que é onde o grupo gerador foi instalado.

Importa ressaltar que embora o SENAR não integre a Administração Pública, o Tribunal de Contas da União já afirmou em seu Acórdão 288/2007 – Plenário, que as entidades do Sistema “S” devem observar os princípios aplicáveis à despesa pública.

Da mesma forma o TCU entende que o Sistema S, na execução de suas despesas, deve adotar regulamentos próprios e uniformes, livres do excesso de procedimentos burocráticos, em que sejam preservados, todavia, os princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública (Decisão 907/1997- Plenário).

Não por acaso o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR estabelece a estrita observância à diversos princípios, entre os quais o da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 2º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o SENAR e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, **da vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que o SENAR está sujeito às regras estabelecidas pelo edital, que se tornam “a lei interna da licitação” - assim como afirmava o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado.

O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.259)

Neste sentido relevante trazer o seguinte julgado do STJ:

É inviável que as regras para demonstração de qualificação técnica sejam alteradas no momento da apreciação do recurso administrativo interposto. (STJ. MS 13005/DF)

Cabe destacar que a fiscalização das entidades do Sistema “S” cabe ao TCU, que pode, além de reverter o resultado, aplicar as penalidades cabíveis aos responsáveis que frustram a legalidade da contratação, como estabelece a Lei nº 8.443/92:

Art. 5º – A Jurisdição do Tribunal de Contas da União abrange: (...)

Inciso V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social.

Além disso, as entidades do Sistema “S” estão sujeitas ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário, sendo cabível a interposição de mandado de segurança para resguardar os direitos dos licitantes:

Os serviços sociais autônomos ou, simplesmente, o sistema S, integram a categoria de entidades paraestatais, pois desempenham ações voltadas, precipuamente, à assistência social e à formação profissional, dentro do setor econômico ao qual se vinculam, razão pela qual são passíveis de mandado de segurança. (TJPR - 5ª C.Cível - ACR - 802196-5 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ MATEUS DE LIMA - Unânime - J. 23.08.2011)

Isto posto, conclui-se que **as determinações do edital não podem ser descumpridas ou alteradas**, sob pena de afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelecido pelo art. 2º do RLC do SENAR, bem como da jurisprudência sobre o tema.

Restou evidente que o edital não impediu o somatório de atestados para atingir o mínimo exigido no subitem 6.6.2, o que não pode ter interpretação diferente na fase de julgamento dos documentos de habilitação. Portanto, a Paleta cumpriu integralmente as exigências impostas através dos atestados de capacidade técnica apresentados, devendo o julgamento ser reformado para torná-la habilitada.

II. DO SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DO SUBITEM 6.7.3, “D”, DO EDITAL

A alínea “d” é parte da exigência de capacidade técnica-profissional e exigiu a comprovação de “execução de 60.000kg (sessenta mil quilogramas) de estrutura metálica”.

Em análise ao julgamento percebe-se que houve um equívoco na consideração dos acervos técnicos apresentados. A CEL entendeu que a licitante teria descumprido o exigido na alínea “d” do subitem 6.7.3 pois haveria uma suposta restrição quanto à execução de estrutura metálica na CAT 424696/2016 do profissional Thiago Zanferdini.

d) Não atende. A CAT 424696/2016 do profissional Thiago Zanferdini possui restrição quanto à execução de estrutura metálica.

De pronto cabe esclarecer que a CAT 424696/2016 não pertence ao profissional Thiago Zanferdini, mas ao engenheiro eletricista Fernando da Rosa Andrade e esta é a razão de haver vedação às atividades que não se relacionam com a atribuição profissional.

No entanto, há que se analisar o documento correto, que é a CAT 424584/2016 do profissional Thiago Zanferdini, engenheiro civil, que comprova a execução de 120.000kg de estrutura metálica, sem qualquer vedação à atividade. Este documento consta entre as páginas 287 e 303 dos documentos de habilitação.

Desta forma, não há dúvida quanto ao atendimento da referida exigência pelo profissional Thiago Fernandes Zanferdini.

III. DA HABILITAÇÃO DA LICITANTE CIVIL ENGENHARIA LTDA

A licitante Civil Engenharia Ltda foi equivocadamente considerada habilitada, uma vez que não cumpriu o disposto na alínea “g” do subitem 6.7.3 do edital.

Para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional o subitem 6.7.3 do edital exigiu a apresentação de atestado, acompanhado da CAT em nome de **profissional legalmente habilitado**, a execução de entre outros serviços, o de:

g) Instalações de sistema fotovoltaico, contendo **potência instalada mínima de 150kWp**.

Na avaliação do atendimento à exigência a CEL cometeu um equívoco ao considerar suficiente a CAT 0720230002292 do **engenheiro civil** Helton Ferreira, presente entre as páginas 106 e 108 dos documentos.

O referido atestado, no entanto, está coberto de irregularidades e não pode ser aproveitado para a licitação, conforme restará demonstrado.

Irregularidade 1: Profissional detentor da CAT não detém atribuição para o serviço

O edital foi taxativo ao exigir atestado de capacidade técnica profissional, acompanhado da CAT, em nome de profissional legalmente habilitado para a execução do serviço de instalações de sistema fotovoltaico, o que não foi atendido pela licitante Civil Engenharia Ltda.

A CAT apresentada foi emitida para o profissional Helton Ferreira, que é engenheiro civil e não detém a atribuição legal para a execução dos serviços de instalação de usina fotovoltaica, que é atividade restrita ao engenheiro eletricista, conforme Resolução nº 218/73 do CONFEA:

Art. 8º - **Compete ao ENGENHEIRO ELETRICISTA** ou ao ENGENHEIRO ELETRICISTA, MODALIDADE ELETROTÉCNICA: I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes à **geração, transmissão, distribuição e utilização da energia elétrica**; equipamentos, materiais e máquinas elétricas; sistemas de medição e controle elétricos; seus serviços afins e correlatos.

Vejamos que uma usina de energia solar se relacionada com a atividade de geração de energia, cuja instalação é competência exclusiva do engenheiro eletricista. Nestes termos, o manual elaborado pela Câmara Especializada de Engenharia Elétrica do CREA-DF¹ estabelece que a atividade é restrita aos profissionais graduados em engenharia elétrica:

Geração Distribuída por Fontes Renováveis

As atividades tratadas neste documento deverão estar a cargo de pessoa física ou jurídica, devidamente registrada no CREA, tendo como responsável técnico profissional da área da Engenharia Elétrica (engenheiro, engenheiro de operação, tecnólogo ou técnico), respeitados os limites de sua formação e que possua em Ficha Cadastral atribuições para atuar em: Eletrotécnica (geração de energia elétrica); Eletrônico (circuitos de acionamento eletrônico e micro processado).

Em seu site o CREA-DF reafirma que estes serviços são de responsabilidade exclusiva do engenheiro eletricista²:

O documento elaborado pela Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Engenharia Elétrica (CCEEE) lista regramentos que definem os profissionais habilitados para entregar projetos e instalações confiáveis. A prestação dos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica é uma atividade da Engenharia, conforme o artigo 1º da Lei nº 5194/1966. De forma complementar, o artigo 8º da Resolução nº 218/1973, do Confea, define como competência dos engenheiros eletricistas atividades como supervisão, planejamento, projeto, direção de obra e serviço técnico, vistoria, execução de obra e instalação, operação e manutenção de equipamento, bem como condução de trabalho técnico e equipe.

O mesmo pode ser notado no site do CREA-PR, por exemplo:³

A energia solar fotovoltaica tem sido um assunto cada vez mais falado, e está se tornando uma forma de energia cada vez mais comum em empresas e até mesmo em residências. Mas é importante saber que o desenvolvimento do projeto, a instalação e a manutenção desse sistema são trabalhos específicos dos profissionais habilitados na área de engenharia elétrica.

Em que pese ter sido emitida a CAT para o profissional, a resolução do CONFEA nº 1137/2023 estabelece que o documento é válido apenas para as atividades compatíveis com sua área de atribuição:

Art. 45. O acervo técnico-profissional é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional **compatíveis com suas atribuições** e registradas no Crea por meio de anotações de responsabilidade técnica

¹ P. 27, disponível em: <https://sitenovo.creadf.org.br/sites/default/files/Manual%20de%20FiscalizapOo%20-%20Crea-DF%20-%20EIÚtrica%202023.pdf>

² Disponível em: <https://sitenovo.creadf.org.br/noticias/noticias-294>

³ Disponível em: <https://www.crea-pr.org.br/ws/energia-solar-fotovoltaica-e-trabalho-de-engenheiro-eletricista/>

Portanto, o acervo técnico para instalações de sistema fotovoltaico não pode atender à exigência quando o profissional detentor não é habilitado para o serviço, como é o caso do engenheiro civil Helton Ferreira.

Irregularidade 2: Atestado consta informação equivocada

Vejam os que enquanto a ART equivocadamente registra a atividade de instalações elétricas para fins residenciais com potência de 12000.0000 quilowatt, o campo observações esclarece que se trata de um sistema de 12kW.

Execução de produção Eletrotécnica Instalações Elétricas de instalações elétricas em baixa tensão para fins residenciais 12000.0000 quilowatt
Observações
Execução de Obra de Instalação de Sistema de Microgeração distribuída de energia fotovoltaica com potência de 12kW

O mesmo equívoco é repetido no atestado fornecido pelo contratante (pessoa física), ao afirmar que teria sido instalado um sistema de 12.000kWp, no período de 3 (três) meses e pelo valor de R\$ 30.000,00.

Santos Júnior CREA 43177/D-MG, executou a contento e no prazo para Arsênio Mariano Júnior os serviços de elaboração de projetos e instalação de usina solar fotovoltaica com potência de 12.000kWp.
Data de Início: 17/04/2023
Data de Término: 14/09/2023
Valor do contrato: R\$ 30.000,00

À título de comparação, o objeto da licitação contará com sistema fotovoltaico de 165kWp com valor estimado em mais de R\$1,3 milhão, conforme planilha referencial. Além disso, verifica-se que o atestado trata de uma instalação residencial, o que torna absolutamente improvável a execução de usina de geração de energia solar com potência de 12.000kWp, algo que seria suficiente para sustentar um consumo médio de 1.450.000kWh por mês.

Sabendo que a média mensal de consumo para uma residência no DF é de 200kWh/mês⁴, seria possível fornecer energia para mais de 7.000 (sete mil) casas. Evidente que o sistema não conta com a potência declarada.

Não bastasse, sequer seria fisicamente possível instalar este sistema no endereço da obra, pois seriam necessárias mais de 21.000 (vinte e uma mil) placas solares de 550W e uma área de pelo menos 60.000m². Na imagem de satélite a seguir, obtida

⁴ A média mensal de consumo no DF é de 220 kWh. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/10/22/conta-de-luz-fica-mais-cara-no-df-a-partir-desta-sexta-feira-22.ghml>

com base no endereço da obra e nas coordenadas geográficas fornecidas, verifica-se que a instalação não é em nada compatível com estas características.



A situação se torna ainda mais absurda quando comparamos com o atestado apresentado pela Paleta, em que o profissional Ramon Augusto Kühl atuou na execução de uma das maiores usinas solares do Estado de Santa Catarina, em parceria com a WEG S.A, com potência instalada de 2.808kWp, composta por 4.760 painéis, o que requereu quase 20mil metros quadrados.



Isto é, se o profissional houvesse instalado usina de 12.000kWp, em uma residência, esta instalação seria 4 (quatro) vezes maior que uma das maiores usinas do Estado de Santa Catarina. É evidente que a usina supostamente instalada pelo profissional

Helton Ferreira não tem 12.000kWp, mas 12.000W, que equivalem à 12kWp⁵, o suficiente para uma edificação residencial⁶.

Portanto, o atestado apresentado comprovaria, no máximo, a instalação de sistema fotovoltaica com potência de 12kWp, isto é, **insuficiente** para atender à exigência de experiência na instalação de usina com, pelo menos, 150kWp, conforme estabeleceu a alínea “g” do subitem 6.7.3 do edital, **devendo ser inabilitada**.

Ainda que tenha sido detalhadamente exposta a insuficiência do atestado apresentado, caso restem dúvidas, o SENAR pode se utilizar da faculdade prevista pelo subitem 20.5 do edital e realizar suas próprias diligências a fim de aferir que a usina instalada não tem a potência mínima exigida.

Por fim, o CREA-DF foi notificado da irregularidade para que proceda aos trâmites administrativos necessários.

REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, requer:

O conhecimento do recurso para, no mérito, dar total provimento e reformar o julgamento dos documentos de habilitação, para:

- Tornar a licitante PALETA ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA habilitada no processo, por ter cumprido com todas as disposições do instrumento convocatório;
- Inabilitar a licitante CIVIL ENGENHARIA LTDA pelo descumprimento do disposto na alínea “g”, subitem 6.7.3 do edital.

Curitiba – PR | 30 de outubro de 2023.


Giuliano Merolli | CPF 085.104.169-82
Documento assinado digitalmente

⁵ Sabendo que 1kW equivale à 1.000W.

⁶ O Gerador de energia solar de 12,1 kWp inclui os equipamentos essenciais para redução conta de energia elétrica em casas que consomem em média até 1450kWh por mês. Disponível em: <https://www.energiotal.com.br/kit-energia-solar/kit-energia-solar-on-grid/gerador-de-energia-solar-12-1kwp-ate-1450kwh-estrutura-metalica>