

RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 41/2025

OBJETO: Contratação de pessoa jurídica especializada em engenharia para a execução de obra, consistente na construção da Nova Sede da Câmara de Vereadores do Município de Jaraguá do Sul.

I - DAS PRELIMINARES

O presente procedimento licitatório, conduzido na modalidade Concorrência Eletrônica sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, tem por objeto a contratação de empresa especializada em engenharia para a execução da obra de construção da Nova Sede da Câmara de Vereadores de Jaraguá do Sul, com valor estimado de R\$ 30.387.364,73.

A empresa WC Construtora Ltda, estabelecida da Av. 1101 Brasil, 2798, Centro, na cidade de Itapoá/SC, CEP 89.360-003, inscrita no CNPJ Nº 48.727.071/0001-17, apresentou impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 41/2025.

II - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A empresa WC Construtora Ltda. apresentou, tempestivamente, em 04 de novembro de 2025, sua impugnação. Após análise da legislação aplicável à matéria, bem como dos prazos legais previstos no instrumento convocatório, verifica-se que foi observada a tempestividade da apresentação.

III - DAS RAZÕES E FUNDAMENTAÇÃO

A empresa alega em síntese:

- a) A existência de ilegalidade quanto a limitação do somatório de atestados de capacidade técnico operacional.
- b) Exigência de capacidade técnica para itens de baixa relevância ou valor irrisório para a capacidade técnico profissional.

Solicitou a procedência dos pedidos com a consequente correção do edital nos termos de sua alegação.

É um breve relato dos fatos.

III.1 – ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE DEVIDO A LIMITAÇÃO DO SOMATÓRIO NA APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS.

A Impugnante sustenta que a limitação imposta pelo edital, ao restringir a comprovação da capacidade técnico-operacional a, no máximo, três (3) atestados por item, configura medida indevida e ilegal, por violar os princípios da competitividade, da isonomia e da razoabilidade.

O Edital de Concorrência Eletrônica nº 041/2025, ao estabelecer as regras de aceitabilidade para a capacidade técnico operacional assim diz:

*8.6.2.2 - Para fins de comprovação da **capacidade técnico-operacional**, solicita-se que a licitante já tenha executado os seguintes serviços, nas respectivas quantidades mínimas:*

- a) - Execução de obra de alvenaria $A = 2.523,00m^2$*
- b) - Execução de estrutura em concreto armado $A = 2.523,00m^2$*
- c) - Execução de reboco ou massa única $A = 4.111,00m^2$*
- d) - Execução de contrapiso $A = 3.458,50m^2$*
- e) - Execução de instalações elétricas de baixa tensão $A = 2.523,00m^2$*

8.6.2.3 - A comprovação dos itens acima deverá ser atendida em no máximo 3 (três) atestados por item

No caso em questão, a Administração busca a seleção de empresa com a experiência e o conhecimento para a construção e empreendimento de mais de 5.000 m² em um prazo de 30 meses. Trata-se de um desafio consideravelmente mais complexo e demanda um bom conhecimento de gestão e logística em obra.

Conforme consulta ao setor técnico:

“Esta exigência objetiva fazer com quem os atestados apresentados pelas licitantes guardem características o mais próximo possível do objeto ora licitado, em termos de dimensão. Isso porque, **obras de menor porte não terão as mesmas dificuldades que uma obra de grande porte, sobretudo de gestão e logística de materiais, equipes e equipamentos, de modo que, provavelmente, uma empresa que tenha executado 10 obras de 300 m² não terá a mesma capacidade técnica de uma empresa que executou 3 obras de 1.000 m² cada.** Apesar das jurisprudências citadas, esse procedimento tem sido utilizado em outros processos licitatórios recentes sem intercorrências. **Ademais, realizamos consulta ao TCE especificamente sobre esse tema, através de reunião virtual em 01/07/2025, onde confirmamos a viabilidade das exigências técnicas do certame.**” (grifos nossos)

Diante das considerações apresentadas pela área técnica, verifica-se que a limitação do número de atestados não configura restrição indevida à competitividade, e sim medida tecnicamente justificada e proporcional ao porte do objeto licitado.

A exigência visa assegurar que as empresas participantes possuam experiência prática comprovada em empreendimentos de dimensão e complexidade equivalentes à obra pretendida, garantindo maior segurança à Administração quanto à capacidade de execução dentro dos prazos e padrões de qualidade exigidos.

Nesse sentido, cabe aqui destacar recente acórdão do TCU que assim diz:

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo. (Grifamos)

(ACÓRDÃO 1153/2024 – PLENÁRIO – Relator: ANTONIO ANASTASIA – Processo: 007.499/2024-8 launch – Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO (REPR)- Data da sessão: 12/06/2024 – Número da ata: 24/2024 – Plenário) (2)

Ainda neste sentido destaco os ensinamentos do professor Ronny Charles que leciona:

“Haverá situações em que essa restrição, de somatório de certificados, será justificável, uma vez que quantidades ou proporções menores não comprovarão a necessária experiência sobre a prestação pretendida. Noutros casos, o alcance dos patamares de experiência poderá ser verificado pela soma de atestados, sem qualquer dificuldade na constatação da capacidade da empresa licitante. Assim, a exigência de atestado único, ou de número limitado de atestados deve apenas ser imposta quando imprescindível e necessária à demonstração da aptidão técnica para execução da prestação contratual relevante apontada”

In Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas – 12. Ed.rev., ampl. e atual. – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021 – Grifos nossos.

Também o professor Marçal Justen Filho assim diz:

“O relevante reside em investigar se o objeto a ser executado caracteriza-se por unidade e indissociabilidade, de modo que a execução anterior de parcelas, não configura experiência anterior na execução de um objeto similar. Desse modo, a pergunta adequada envolve a possibilidade de dissociação do objeto licitado em unidades autônomas, sem que isso produza a sua desnaturação. Somente caberá somatório quando o objeto licitado comportar fracionamento dessa ordem.”

Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021- Grifamos

Assim, com base nos entendimentos expostos, tanto a jurisprudência do TCU quanto a doutrina reconhecem que a limitação ao somatório de atestados é medida admissível e legítima, desde que tecnicamente fundamentada e proporcional à complexidade do objeto licitado.

A justificativa técnica, elaborada durante a fase de planejamento, a qual apresenta os fundamentos que embasaram a exigência da limitação de atestado, encontra-se no processo administrativo. Além do mais, conforme citado pela área técnica, foi realizada consulta ao TCE/SC, a qual confirmou a viabilidade das exigências técnicas do caso em apreço.

Feitas estas considerações, entendemos ser pertinente a exigência do edital considerando o tamanho do empreendimento, e o prazo previsto para a conclusão da obra, justificam a restrição dos atestados na forma prevista no edital.

III.2 - EXIGÊNCIA DE ITENS DE BAIXA RELEVÂNCIA PARA A CAPACIDADE TÉCNICO PROFISSIONAL.

A outra alegação da empresa impugnante se dá em relação ao previsto no artigo 67, §1º da Lei 14.133/21 que fala sobre a exigência de atestados para parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto.

Em resumo ataca a exigência prevista no item 8.6.2.2, alínea “d” que assim diz:

*8.6.2.2 - Para fins de comprovação da **capacidade técnico-operacional**, solicita-se que a licitante já tenha executado os seguintes serviços, nas respectivas quantidades mínimas:*

.....

d) - Execução de contrapiso A= 3.458,50m²

Em relação ao texto legal, vejamos o que diz o artigo citado pela impugnante:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de

atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

*§ 1º A exigência de atestados será restrita às **parcelas de maior relevância ou** valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.*

A redação da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) utiliza o conectivo “ou”, conferindo ao gestor a possibilidade de exigir atestados relativos às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto licitado, sendo considerado valor significativo aquelas parcelas cujo valor individual seja igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

No caso em apreço, foi considerada a relevância do item. Conforme consulta realizada ao setor técnico:

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no Artigo 67, que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância **ou** valor significativo do objeto da licitação. Especificamente nesta contratação, qual seja, de contratação de empresa especializada para execução de uma obra institucional com pouco mais de 5.000 m² e 5 pavimentos, observamos que, em termos de metodologias de construção civil aplicadas ao mercado atual, não há grandes dificuldades técnicas, de modo que as exigências para comprovação da capacitação estão muito mais relacionadas ao volume de serviços e a logística envolvida pelo porte da obra do que propriamente pela complexidade técnica, justificando-se a sua relevância, requisitada na Lei.

Além disso, **apesar de o peso financeiro do serviço não ultrapassar 4%, ele figura entre os serviços abarcados no grupo “A” da curva ABC, ficando praticamente empatado, por exemplo, com o serviço de execução de reboco ou massa única, que igualmente foi solicitado no rol de exigência de comprovação de capacidade técnica, mas que não foi questionado pela empresa licitante.** Por fim, caso optássemos por restringir a exigência de capacidade técnica aos itens com peso financeiro igual ou superior a 4%, ficaríamos sem opção, já que apenas 3 (três) serviços atendem esse requisito, sendo um deles a administração local e outros dois potencialmente subcontratáveis (inclusive são listados como tal no item 4.2.1.2 do TR). Feitas estas breves anotações sobre o tema, para que possamos justificar a necessidade do pedido entendemos por ser necessário alguns esclarecimentos.

Portanto, conforme ponderou a área técnica, restringir a exigência de comprovação de capacidade técnica apenas aos itens com peso financeiro igual ou superior a 4% tornaria inviável a adequada aferição da aptidão técnica dos licitantes. Além disso, essa interpretação poderia favorecer a participação de empresas sem experiência mínima necessária, gerando riscos à boa execução contratual.

Assim, podemos imaginar que em obras de elevada complexidade, compostas por múltiplos itens e exigências técnicas, pode ocorrer de nenhum item isolado alcançar 4% do valor total da obra, o que demonstraria a inadequação de uma aplicação literal desse percentual. Por outro lado, em planilhas orçamentárias com itens de valores uniformes, em torno de 4% a 5% do total, seria possível a exigência de atestados para praticamente todos os itens, o que igualmente se mostra desarrazoado.

Dessa forma, conclui-se que a interpretação adequada deve considerar a relevância técnica e funcional dos itens, e não apenas o seu valor percentual, em consonância com o espírito da Lei nº 14.133/2021, que privilegia a análise qualitativa da capacidade técnica em detrimento de critérios puramente quantitativos.

É importante destacar também que uma execução deficiente do contrapiso pode levar a uma série de problemas graves, que comprometem a qualidade, a segurança e a durabilidade da obra:

- **Trincas e Fissuras:** Má dosagem do concreto ou argamassa, compactação inadequada ou cura mal executada.
- **Desnívelamento:** Superfície irregular, gerando "chapas" ou "degraus" no piso final, comprometendo o uso e a estética.
- **Infiltrações:** Falhas no contrapiso de áreas molhadas (banheiros, cozinhas) podem umedecer o ambiente e a estrutura.
- **Falha no Revestimento:** O descolamento de pisos cerâmicos é frequentemente causado por um contrapiso mal executado.
- **Comprometimento de Outros Sistemas:** Pode afetar o funcionamento de tubulações embutidas ou do piso radiante.

No caso da nova sede da Câmara Municipal, o contrapiso destaca-se como um serviço importante e de grande volume que mal executado pode gerar vários problemas ao empreendimento como citado acima.

Os problemas técnicos listados acima (trincas, desnivelamento) são potencializados em grandes áreas. Refazer o contrapiso de um auditório de 500m² é custoso, complexo e gera um enorme transtorno operacional, muito diferente de refazer o de um pequeno depósito.

A Lei 14.133/2021 tem como um de seus pilares a segurança da execução do contrato e a busca pela melhor proposta, e não apenas a de menor preço. Permitir que uma empresa sem experiência comprovada em serviços de concreto/argamassa de grande porte execute uma parcela tão crítica e volumosa vai contra esse princípio.

Em resumo, a lei conferiu flexibilidade à Administração, mas com responsabilidade. Considerar um serviço de contrapiso volumoso como "não relevante" é ignorar a lógica construtiva e os princípios da economicidade e da eficiência que regem a nova lei. A exigência do atestado é, portanto, a medida mais segura e técnica para garantir um contrato bem executado.

Ressalta-se que, no processo administrativo, consta Justificativa Técnica elaborada pela engenheira responsável pelo projeto, na qual foram apresentados os fundamentos que embasaram a exigência de atestado de capacidade técnica para o serviço de execução de contrapiso, bem como a limitação do número máximo de três atestados por item para comprovação da capacidade técnico-operacional.

Tal justificativa foi produzida na fase de planejamento e citada no parecer jurídico que analisou a minuta do instrumento convocatório, servindo de fundamento técnico e jurídico para a manutenção das referidas exigências.

O documento encontra-se devidamente anexado aos autos e integra a presente resposta, reforçando a pertinência, razoabilidade e proporcionalidade dos critérios estabelecidos no edital.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, verifica-se que as exigências constantes do edital se encontram devidamente justificadas, tanto sob o aspecto técnico, conforme manifestação da área técnica, quanto sob o aspecto jurídico, com base nas disposições da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência pertinente.

A limitação do número de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional, bem como a exigência do serviço de contrapiso no rol de itens relevantes, mostra-se razoáveis, proporcionais e adequadas ao porte e à complexidade da obra pretendida.

Destaca-se, ainda, que foi realizada consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), em reunião virtual ocorrida em 1º de julho de 2025, na qual foi confirmado o entendimento quanto à viabilidade das exigências técnicas adotadas no caso em apreço.

Assim, não se identifica qualquer irregularidade ou afronta aos princípios da competitividade e da legalidade que justifique a alteração do edital.

V- DA DECISÃO

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnica e jurídica constantes do processo, **decide-se:**

I. **Indeferir** a impugnação apresentada pela empresa **WC Construtora Ltda.**, uma vez que as exigências do edital estão devidamente justificadas e são compatíveis com a complexidade da obra;

II. **Manter o Edital da Concorrência Eletrônica nº 41/2025** sem alterações no que se refere ao pedido solicitado pela Impugnante, por estar em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios da legalidade, competitividade e proporcionalidade;

III. **Determinar** a continuidade do certame conforme o cronograma previsto.

Jaraguá do Sul/SC, 11 de novembro de 2025.

AIRTON ROBERTO JAGIELLO

Agente de Contratação

LUÍS FERNANDO ALMEIDA

Presidente



JUSTIFICATIVA TÉCNICA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no Artigo 67, que os atestados de capacidade técnica devem ser pertinentes ao objeto da licitação, considerando que a sua principal função é comprovar a capacidade técnico profissional e operacional da empresa para executar a contratação. Neste sentido, devem ser observados os itens de maior relevância na contratação, tanto em termos de valores quanto em termos de complexidade técnica, de modo que as exigências sejam razoáveis e fundamentadas, não podendo ser utilizadas para reduzir indevidamente a concorrência.

Especificamente nesta contratação, qual seja, de contratação de empresa especializada para execução (construção) de uma obra institucional com pouco mais de 5.000 m² e 5 pavimentos, observamos que, em termos de metodologias de construção civil aplicadas ao mercado atual, não há grandes dificuldades técnicas, pois trata-se de sistemas e instalações amplamente utilizados e consolidados, especialmente quando observamos sob o prisma das contratações privadas (edificações comerciais e residenciais de padrão médio a alto), mas que, no entanto, não é muito usual em obras institucionais, de modo que, neste caso, as exigências para comprovação da capacitação estão muito mais relacionadas ao volume de serviços e a logística envolvida pelo porte da obra do que propriamente pela complexidade técnica.

Assim, justificam-se os seguintes requisitos do Termo de Referência:

a) exigência de capacidade técnico operacional E profissional: nesta contratação, é imprescindível o acompanhamento por responsável técnico em tempo integral, bem por isso, o orçamento e o cronograma de obra preveem um desembolso mensal de aproximadamente R\$ 40.000,00 destinado à Administração Local (item 2.1 do orçamento), o que contempla, dentre outros, o custo de um engenheiro residente (vide documento técnico "Demonstração da Administração Local"). Assim, não faz sentido que seja exigido da empresa a comprovação da qualificação e não seja solicitado o mesmo do profissional, responsável técnico que estará diretamente à frente da obra.

b) A comprovação deverá ser atendida em no máximo 3 (três) atestados por item: objetiva fazer com quem os atestados apresentados pelas licitantes guardem características o mais próximo possível do objeto ora licitado, em termos de dimensão. Isso porque, obras de menor porte não terão as mesmas dificuldades que uma obra de grande porte, sobretudo de gestão e logística de materiais, equipes e equipamentos, de modo que, provavelmente, uma empresa que tenha executado 10 obras de 300 m² não terá a mesma capacidade técnica de uma empresa que executou 3 obras de 1.000 m² cada

c) Escolha dos serviços exigidos na comprovação: como já explanado, os itens listados nas exigências de capacidade técnica (item 8.2.4.2.2 do TR) não guardam relação com a complexidade técnica, mas sim, com a dimensão da obra. São serviços comuns que se repetem em qualquer edificação com essa metodologia construtiva convencional.

Os subitens "a" e "b", que solicitam "execução de obra de alvenaria" e "execução de estrutura em concreto armado", respectivamente, servem para caracterizar o porte e metodologia construtiva da obra, bem por isso, a quantidade solicitada equivale a

50% da área total construída, ou seja, 2.523,00m², conforme previsão legal. Já os subitens "c", "d" e "e" são um pouco mais específicos, pois caracterizam o porte da obra devido ao volume significativo, mas não necessariamente a metodologia construtiva, já que, obras que não sejam em concreto armado moldado no local ou alvenaria também podem requerer a execução destes serviços. Bem por isso (volume significativo), estes 3 serviços estão abarcados no grupo "A" da curva ABC (vide documento técnico anexo ao processo).

Há também uma preocupação em ponderar as exigências de qualificação técnica, de modo que a busca por licitantes com experiência compatível ao requerido seja mais assertiva possível. Mesmo que não haja grande complexidade técnica, é necessário fazer algumas exigências, sob pena de permitir que empresas despreparadas tecnicamente estejam habilitadas a concorrência, trazendo inúmeros prejuízos à execução do contrato. Para tanto, foram consultados inúmeros editais de licitação com objeto similar, permitindo concluir que as exigências apontadas no TR são perfeitamente possíveis de ser atendidas, havendo no mercado uma gama muito grande de empresas qualificadas para tal.

Justifica-se ainda a ausência de determinados requisitos no Termo de Referência:

Durante a elaboração do ETP, foram aventadas outras exigências, as quais acabaram sendo posteriormente descartadas, inclusive após reunião consultiva com o TCE:

a) exigência de atestado para construção de no mínimo dois pavimentos: esta exigência, além de ser de difícil caracterização na CAT, pouco agrega à comprovação de capacidade técnica, uma vez que uma edificação pode ter vários pavimentos com áreas reduzidas, de modo que o somatório da área total executada pode não representar o porte de obra compatível com essa em questão. Além disso, as técnicas construtivas para uma ou para vários pavimentos é a mesma. O único serviço que pode ocorrer num edifício de múltiplos pavimentos e que não ocorre naquele de pavimento único é a instalação de elevador, porém, este é um serviço terceirizado, de modo que, não estará acervado pela executora licitante, e, portanto, não pode ser requerido.

b) exigência de atestado para alguns serviços que integram o grupo "A" da curva ABC (vide documento técnico anexo ao processo): estes serviços, por serem muito específicos e pouco relevantes tecnicamente ou ainda, com relevância técnica mas com grande possibilidade de subcontratação, não foram incluídos na lista de exigências, já que, dificilmente estariam acervados pelas possíveis licitantes, logo, a sua inclusão poderia restringir a participação de diversas empresas. Cita-se os seguintes serviços e respectivo peso financeiro no orçamento (inclusive vários deles são listados no item 4.2.1.2 do TR como passíveis de subcontratação):

- fachada pele de vidro (8,87%)
- brises em alumínio (4,80%)
- elevador de passageiros (2,69%)
- janela de alumínio (2,17%)
- climatização (1,94%)
- gesso acartonado (1,93%)
- piso vinílico (1,91%)
- forro de fibra mineral (1,85%)



- grupo gerador (0,90%)
- estaca hélice contínua (0,82%)
- telhamento termoisolante (0,80%)
- sistema fotovoltaico (0,70%)
- ancoragem (protensão de estrutura) (0,64%)
- kit de porta de madeira (0,57%)
- pintura (0,46%)

Jaraguá do sul, 22 de setembro de 2025.

Fabieli Pilatti Mendes
Eng^a Civil - CREA 093485-5