

## CONCORRÊNCIA N ° 001/2016 – SEF

Trata o presente expediente de pedido de impugnação ao Edital da Concorrência nº 001/2016 – SEF, recebido pela Comissão Especial de Licitação em 17/10/2016, que visa à concessão que tem como objeto a reforma, modernização e operação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, e áreas adjacentes, apresentada por FERNANDA AMORIM SANNA, RG nº 24.856.299-0 SSP/SP, título eleitoral nº 251925330116, sob o qual passamos a nos manifestar no prazo legal.

### I. DOS FATOS

Nos termos do artigo 41, §1º da Lei 8666/93 e item 8.1 do edital de Concorrência nº 001/2016 – SEF, a cidadã FERNANDA AMORIM SANNA propôs, tempestivamente, impugnação ao instrumento convocatório acima referenciado, referente à concessão que tem como objeto a reforma, modernização e operação do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, e áreas adjacentes, contemplando, em síntese, as seguintes considerações:

### II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

As questões que versam sobre: **a) modalidade de contratação, requisitos e indefinição do escopo; b) alteração do objeto da concessão; c) dos tributos e despesas a serem considerados na proposta comercial; d) atribuição do licitante de apresentar caderno de encargos; e) ausência de previsão de receitas acessórias e indicativo de contraprestação, caso a modalidade seja concessão de serviço público precedida de obra; f) exigência de declaração de instituição financeira; g) exigências de habilitação; h) procedimento licitatório; i) permissão de subcontratação.**

Quanto ao item “a”, a impugnante alega ilegalidade quanto à modalidade de contratação, requisitos e indefinição do escopo, pois não resta clara a modalidade licitatória aplicada ao certame. Alega ainda se tratar de concessão de serviço público ou concessão de uso e não de concessão de obra pública. Por isso, requer que o edital seja claro e específico (sic) quanto à modalidade de concessão escolhida.

Quanto ao item “b”, a impugnante alega ilegalidade no objeto da concessão, em razão da retificação dos subitens 1.2 e 2.2 do Edital, que resultou na correção da área objeto da concessão de 54.000 m<sup>2</sup> para 49.849 m<sup>2</sup>. Alega ainda que tal retificação causou redução significativa no objeto, uma vez que a área foi reduzida em 4.151 m<sup>2</sup> (quatro mil cento e cinquenta e um metros quadrados).

Quanto ao item “c”, a impugnante alega irregularidade em razão da ausência de informação sobre a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Quanto ao item “d”, a impugnante alega erro no item 1.3 do Edital, em que se define Caderno de Encargos como conjunto de informações técnicas e operacionais a ser apresentado pelo licitante.

Quanto ao item “e”, a impugnante alega a ausência de previsão de receitas acessórias e contraprestação no Edital e seus anexos.

Quanto ao item “f”, a impugnante alega não ser necessária a exigência de declaração de instituição financeira.

Quanto ao item “g”, a impugnante alega que o item 16.5 representa restrição à ampla competitividade, razoabilidade, moralidade e impessoalidade.

Quanto ao item “h”, a impugnante alega ser incompleto o subitem 17.2.9, uma vez que não fica claro quem fará os ajustes nas propostas comerciais, se a própria proponente ou se a Comissão Especial.

Quanto ao item “i”, a impugnante alega que o Edital não estabelece qual parcela do objeto pode ser subcontratada; que é ilegal a exigência de qualificação técnica restritiva, em especial a exigência do item 16.5.1; que os atestados de parcela relevante do objeto podem ser apresentados por subcontratadas.

A impugnante requer, portanto, o total provimento da impugnação, reconhecendo-se as ilegalidades cometidas: a) ausência do cumprimento de requisitos obrigatórios pela modalidade de contratação escolhida; b) indefinição do escopo e alteração do objeto sem a ampla e devida publicidade; c) ausência de definição sobre a isenção ou cobrança de IPTU, que deve ser considerado na proposta comercial; d) erro ao se sugerir que o Caderno de Encargos deve ser apresentado pelo licitante e) ausência de previsão de recebimento de receitas acessórias no instrumento convocatório e/ou contratual e previsão de recebimento de contraprestação, sem definição de que consistiria tal receita; f) exigência de declaração de instituição financeira restritiva à ampla concorrência para a proposta comercial; g) exigências restritivas dos itens 16.5.1 “a” e “d”, ferindo a ampla competitividade, a legalidade, a razoabilidade e a moralidade; h) falta de clareza na fase pós-lances do procedimento licitatório 17.2.9; e i) ausência de definição sobre qual atividade será permitida para fins de subcontratação.

E, por conseguinte, a republicação do Edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme § 4º, do Art. 21, da lei 8666/93.

### **III. DA APRECIÇÃO**

Antes de apreciar o mérito, cabe destacar que o Edital de Licitação 001/2016 – SEF espelha o projeto que consiste na escolha da melhor proposta, exclusivamente, pelo julgamento do maior valor da outorga a ser pago pela concessionária.

a) A impugnante alega que, apesar de o Edital definir a concessão de obra pública como modelo de contratação, deveria tratar de concessão de serviço público precedido de obra pública.

Ocorre que, a concessão de obra pública é regulamentada, no âmbito do Distrito Federal, pela Lei Distrital nº 1.137/1996, que, ao contrário do que afirma a impugnante nos itens 34 e 35 do pedido de impugnação, não trata da concessão de uso regulamentada, que é regulamentada pela Lei Distrital nº 755/2008. No contexto da Lei em comento, a concessão de uso é instituto acessório, que pode ser utilizado pelo Poder Concedente como mecanismo de amortização do investimento privado.

Ademais, a escolha da concessão de obra pública como modelo licitatório adequado ao certame tem como base os estudos técnicos realizados durante a fase interna da licitação, além da consulta encaminhada à Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, por meio do processo nº 125.000.608/2016, que se manifestou pelo cabimento do instituto da concessão de obra pública para outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães à iniciativa privada, conforme o Parecer nº 704/2016-PRCON/PGDF, anexo.

b) A impugnante alega ilegalidade no objeto da concessão, em razão da retificação dos subitens 1.2 e 2.2 do Edital, que resultou na correção da área objeto da concessão de 54.000 m<sup>2</sup> para 49.849,00 m<sup>2</sup>. Alega, ainda, que tal retificação causou redução significativa no objeto, uma vez que a área foi reduzida em 4.151,00 m<sup>2</sup> (quatro mil cento e cinquenta e um metros quadrados) o que prejudica a formulação da proposta dos licitantes.

A alegação não se sustenta, pois a retificação teve como objeto a correção de uma falha de digitação e não a redução da área da concessão, conforme demonstrado abaixo com extrato do Edital publicado no dia 08/10/2016:

1.2. BEM PÚBLICO – Área objeto da CONCESSÃO, totalizando 54.000,00 m<sup>2</sup> (quarenta e nove mil oitocentos e quarenta e nove metros quadrados), sendo delimitada pelo perímetro descrito e detalhado no ANEXO I deste EDITAL. (página 5)

[...]

2.2. A área objeto da CONCESSÃO totaliza 54.000,00 m<sup>2</sup> (quarenta e nove mil oitocentos e quarenta e nove metros quadrados), conforme as plantas existentes no ANEXO I deste EDITAL. (página 8).

Percebe-se que o número por extenso, em ambos os itens, estava diferente do número em algarismos, evidenciando uma falha de revisão e gerando duplicidade. Essa duplicidade, no entanto, é extinta com a segunda parte do item 1.2: “sendo delimitada pelo perímetro descrito e detalhado no ANEXO I deste EDITAL”. Já na primeira página do referido ANEXO I – Plantas, é possível obter uma série de informações sobre a metragem quadrada do Edital, confirmando a metragem correta do lote como 49.849m<sup>2</sup>.

Além disso, o Edital e seus Anexos apresentam como previsão de remuneração apenas a locação dos espaços descritos no Anexo XVIII – Modelo de Negócios Referencial. Quaisquer outras fontes (como locação de outros espaços ou exploração de outras formas de receita) não foram previstas no Modelo de Negócios Referencial. Logo, os espaços descritos no referido

modelo possuem especificações claras quanto à metragem e número de assentos, conforme LISTA DE ESPAÇOS LOCÁVEIS DO CCUG (página 7 do documento), de forma que a diferença na área do lote não interfere na elaboração da projeção de receitas, como sugere a impugnante.

Assim, a retificação em comento não caracteriza alteração substancial, o que dispensa a republicação do Edital e reabertura do prazo para formulação de propostas, conforme disposto no Art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993.

**c)** A impugnante alega irregularidade em razão da ausência de informação sobre a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Cabe esclarecer que o Poder Concedente optou por manter a isenção de pagamento do IPTU pela concessionária, seguindo a lógica da não ocorrência de transferência de propriedade do bem público. A orientação disposta nos esclarecimentos publicados em 05/10/2016 é de que os licitantes elaborem suas propostas comerciais considerando a isenção do IPTU. Caso haja decisão contrária, o valor cobrado será objeto de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Tal informação foi ventilada desde a Audiência Pública realizada em 10/05/2016, da qual consta registro em Ata publicada no sítio [www.parceria.df.gov.br](http://www.parceria.df.gov.br).

**d)** A impugnante alega erro no item 1.3 do Edital, em que se define Caderno de Encargos como conjunto de informações técnicas e operacionais a ser apresentado pelo licitante.

Nota-se que o erro apontado tem origem em falha de digitação, que foi devidamente corrigida na retificação publicada em 19/10/2016.

**e)** A impugnante alega a ausência de previsão de receitas acessórias no Edital e seus anexos.

O modelo econômico-financeiro da concessão não contempla receitas acessórias, contudo permite que a concessionária obtenha receitas alternativas. O referido modelo também não previu o pagamento de contraprestação, logo a menção ao termo presente no Anexo X do Edital corresponde a erro sanado em retificação publicada em 19/10/2016.

**f)** A impugnante alega não ser necessária a exigência de declaração de instituição financeira.

A exigência tem como finalidade resguardar a Administração Pública da exequibilidade do objeto da concessão. Apesar de não prevista em lei, mostra-se razoável a fim de garantir o interesse público.

**g)** A impugnante alega que o item 16.5 representa restrição à ampla competitividade, razoabilidade, moralidade e impessoalidade.

Os requisitos solicitados para a qualificação técnica no item 16.5 não representam ofensa a qualquer um dos princípios suscitados, conforme se depreende no que dispõe a Súmula nº 263/2011 – TCU. Vejamos:

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. (Súmula nº 263/2011 – TCU)

Também merece destaque e lição de Jessé Torres Pereira Junior, que assim noticia julgado do Tribunal de Contas Fluminense na matéria:

[...] a Constituição reservou à autoridade administrativa a discricionariedade necessária e suficiente para incluir nos editais de licitação as exigências de comprovação de qualificação técnica que se ajustem à natureza do objetivo em disputa, suas características e a complexidade de sua execução. Em outras palavras, cabe a cada edital dosar as exigências de modo a resguardar a Administração quanto à experiência da empresa licitante na precedente execução de objetos assemelhados. Para objetos de máxima complexidade e alto custo, o máximo de exigências. Para objetos de menor complexidade e menor custo, nível menos rigoroso de exigências” (JUNIOR, Jessé Torres Pereira. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. Renovar, 2003, p. 347; grifo nosso).

Desse modo, pela razoabilidade das exigências referentes à capacidade técnica, as alegações da impugnante não encontram resguardo legal, por conseguinte, improcedentes são os pedidos feitos com relação a essa fundamentação.

Logo, os requisitos de qualificação técnica previstos no Edital têm a finalidade de garantir a correta execução contratual, em consonância com o princípio da probidade administrativa e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

**h)** A impugnante alega ser incompleto o subitem 17.2.9, uma vez que não fica claro quem fará os ajustes nas propostas comerciais, se a própria proponente ou se a Comissão Especial.

A dúvida levantada é objeto de retificação a ser publicada. Contudo, cabe ressaltar que a omissão não configura ilegalidade e, por conseguinte, não implica motivo suficiente para impugnação do Edital.

**i)** A impugnante alega que o Edital não estabelece qual parcela do objeto pode ser subcontratada; que é ilegal a exigência de qualificação técnica restritiva, em especial a exigência do item 16.5.1; que os atestados de parcela relevante do objeto podem ser apresentados por subcontratadas.

Quanto ao que alega acerca dos limites de parcela do objeto para fins de subcontratação, informamos que não houve limitação explícita, por considerar possível a subcontratação do objeto em sua totalidade. Quanto ao que alega sobre os requisitos de qualificação técnica e sobre a apresentação de atestados por subcontratados, deve ser considerada a resposta dada ao item “g”.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Considerando as razões apresentadas pela impugnante e pelos fundamentos acima, conhecemos a impugnação, por tempestiva, para, no mérito, negar-lhe provimento por ausência de fundamentação plausível na sustentação do pleito da impugnante.

Brasília, 19 de outubro de 2016.

**VALTER AGAPITO TEIXEIRA**

**Presidente**

**COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**