

PREGÃO ELETRÔNICO 144/2024 – CPL 378/2024

OBJETO – REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ESTUDOS GEOTÉCNICOS PARA EXECUÇÃO DE SONDAgens À PERCUSSÃO EM DIVERSAS ÁREAS PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS DA PREFEITURA DE SOROCABA.

A Prefeitura de Sorocaba, através de sua Pregoeira, informa aos interessados, que houve esclarecimento conforme segue:

Esclarecimento da empresa NACIONAL SONDAgens LTDA

Questionamento 01:

Importância da sondagem de solo e rigor técnico

A **sondagem de solo** é uma etapa imprescindível do processo construtivo, constituindo a base técnica para o dimensionamento estrutural e para o conhecimento das condições geotécnicas do terreno. Trata-se de um serviço que impacta diretamente os aspectos fundamentais da obra pública, tais como:

- **Segurança** da obra e dos usuários;
- **Durabilidade** e qualidade da estrutura ao longo do tempo;
- **Economicidade** na execução e manutenção do empreendimento.

Por sua relevância, falhas ou fraudes na sondagem podem comprometer toda a obra. Ressalte-se que este é reconhecidamente um dos serviços mais sujeitos a **fraudes** no mercado (como falsificação de documentos técnicos e atestados) – situação já alertada pelos órgãos de fiscalização profissional, que instam os entes públicos a realizarem análise rigorosa da documentação técnica apresentada em licitações[1]. Portanto, faz-se necessário um rigor especial nos requisitos de habilitação relacionados a esse item, de modo a garantir que somente empresas e profissionais devidamente qualificados e experientes executem a sondagem de solo.

Exigências legais de capacidade técnica

A legislação vigente **obriga a Administração** a exigir dos licitantes comprovação de aptidão técnica compatível com o objeto licitado. Nos termos do art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, a documentação de habilitação técnica deve limitar-se à **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação**[2]. De forma equivalente, o art. 67 da nova Lei nº 14.133/2021 estabelece que a habilitação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita à comprovação de experiência prévia em serviços de características semelhantes ou de complexidade equivalente ao objeto da contratação[3].

Em outras palavras, o ente público tem o **dever legal** de verificar se o licitante possui qualificação técnica para executar o serviço pretendido, exigindo documentação que ateste a realização prévia de atividades similares em porte e natureza. Essa verificação de aptidão não é facultativa, mas sim **obrigatória** para assegurar a seleção de uma empresa capaz de executar o contrato de maneira satisfatória, em observância aos dispositivos legais supracitados.

Certidões de Acervo Técnico (CAT) e Operacional (CAO) como comprovação

Para dar cumprimento a essas exigências legais, a Administração deve requerer **documentos oficiais específicos** que comprovem a experiência técnica dos profissionais e empresas licitantes. Tais documentos – emitidos pelo sistema Confea/CREA – materializam, de forma inequívoca, a comprovação da capacidade técnica adequada. São eles, principalmente:

- **Certidão de Acervo Técnico (CAT)** – instrumento expedido pelo CREA que certifica, para efeitos legais, as atividades já realizadas pelo profissional e registradas no Conselho, constituindo o acervo técnico desse responsável técnico[4]. A CAT permite demonstrar a experiência profissional prévia, por meio dos registros de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) correspondentes às obras/serviços similares já executados pelo engenheiro ou profissional habilitado[5]. Em suma, é a prova documental da capacidade técnico-profissional individual.
- **Certidão de Acervo Operacional (CAO)** – documento emitido pelo CREA que comprova as obras e serviços já realizados por uma **empresa**, desde que devidamente registrados via ARTs vinculadas à pessoa jurídica[6]. A CAO evidencia o acervo técnico-operacional da empresa licitante, demonstrando sua experiência prévia em serviços de engenharia similares ao objeto da licitação[3]. Trata-se de um instrumento recente (instituído pela Resolução Confea nº 1.137/2023) que facilita a comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa perante a Administração.

Essas certidões – CAT do(s) profissional(is) responsável(eis) e CAO da empresa – são **documentos oficiais indispensáveis** para a habilitação. Elas atestam, de forma fidedigna, a execução prévia de serviços compatíveis com o objeto licitado, tanto em âmbito profissional quanto empresarial. A exigência desses atestados resguarda a Administração de contratações temerárias, nas quais empresas inexperientes ou sem qualificação adequada poderiam assumir obrigações acima de sua capacidade. Em última análise, ao demandar CATs e CAOs pertinentes, o edital assegura que o licitante selecionado tenha um histórico comprovado de realizações similares, oferecendo maior garantia de que a obra pública será executada a contento, dentro dos padrões de segurança e qualidade esperados.

Experiência mínima exigida – parâmetro de 50%

Além de exigir a apresentação de atestados técnicos, é fundamental estabelecer **quantitativos mínimos proporcionais** para a experiência prévia, de modo a evitar exigências irrelevantes ou excessivamente brandas. Recomenda-se que o edital exija que o licitante comprove já ter executado, pelo menos, **50% dos quantitativos** dos principais serviços previstos no objeto licitado. Por exemplo, se a obra requer 100 sondagens, que seja demonstrada experiência prévia em no mínimo 50 sondagens similares. Esse parâmetro encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que o reconhece como razoável e pertinente.

Conforme entendimento consolidado no TCU, é considerado irregular quando o edital demanda experiência prévia em quantitativo *superior a 50%* do objeto – salvo casos excepcionais devidamente justificados – pois tal exigência excessiva restringe indevidamente a competitividade[7]. Em contrapartida, a fixação de um patamar em torno de 50% tem sido admitida como critério equilibrado para aferir capacidade técnica. O **Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário** já sinalizava a pertinência de exigir experiência mínima correspondente a aproximadamente metade do objeto, justamente para **evitar a habilitação de empresas sem efetiva capacidade de execução** e, ao mesmo tempo, não inviabilizar a competição saudável. Esse entendimento foi reafirmado em decisões posteriores, a exemplo do **Acórdão TCU nº 3663/2016 – 1ª Câmara**, que explicitou ser indevida a exigência acima desse limiar de 50% sem motivação excepcional[7].

Portanto, ao **adequar o edital** para requerer dos licitantes a comprovação de experiência prévia equivalente a pelo menos 50% das parcelas de maior relevância, a Administração estará alinhada às melhores práticas e à jurisprudência de controle. Esse critério garante que somente participem empresas com vivência prática significativa no escopo principal do objeto, reduzindo o risco de inadimplência ou execução defeituosa por falta de know-how. Ao mesmo tempo, evita-se exagero que poderia limitar injustificadamente o universo de competidores idôneos.

Providências requeridas e fundamentos do pedido

Diante da relevância e **urgência** de tudo o que foi exposto, **requer-se** a imediata **suspensão** do certame licitatório em curso, até que sejam promovidos os devidos ajustes no edital de licitação. É **imprescindível** que o edital seja retificado para incluir as exigências de habilitação técnica aqui delineadas – notadamente a obrigatoriedade de **apresentação das certidões CAT/CAO** correspondentes e a definição de um **quantitativo mínimo de experiência (50%)** nos principais serviços. Somente com esses aprimoramentos o processo seletivo atenderá plenamente aos ditames legais e ao interesse público.

A continuidade do certame sem tais correções representaria grave violação aos princípios basilares da Administração Pública, insculpidos no **art. 37 da Constituição Federal** e reiterados na legislação de licitações. Em particular, estariam ameaçados os seguintes princípios:

- **Legalidade** – o dever de estrita observância às leis: a não exigência de comprovação técnica adequada afronta as normas dos arts. 30, II da Lei 8.666/93 e 67 da Lei 14.133/21, podendo macular juridicamente a licitação;
- **Isonomia** – igualdade de condições entre os concorrentes: critérios pouco rigorosos permitem a participação de empresas sem qualificação, criando uma vantagem indevida e desequilíbrio em relação às empresas qualificadas que investiram em acervo técnico;
- **Seleção da proposta mais vantajosa** – a escolha do licitante deve considerar não apenas o menor preço, mas a vantajosidade global: contratar quem não detém capacidade comprovada eleva o risco de fracasso contratual, podendo resultar em despesas adicionais e prejuízo ao interesse público, o oposto de uma proposta vantajosa;
- **Eficiência** – busca do melhor resultado na gestão pública: habilitar empresa incapaz implicaria provável ineficiência, com execução inadequada, atrasos ou necessidade de recontração, desperdiçando recursos;
- **Supremacia do interesse público** – prioridade ao resultado que melhor atenda à coletividade: garantir que a obra seja realizada por ente tecnicamente hábil é condição para resguardar a segurança, qualidade e economia almejadas pelo público usuário.

Adotar os ajustes propostos no edital significa, em síntese, **fortalecer a qualidade e a confiabilidade da contratação pública**. A exigência de qualificação técnica robusta não é burocracia excessiva, mas sim um investimento em segurança jurídica e desempenho do contrato. Conforme apontado por especialistas, **selecionar empresas tecnicamente qualificadas contribui para melhor qualidade dos serviços públicos, uso mais eficiente dos recursos e redução de riscos de inadimplência ou problemas na execução**[8]. Tais benefícios refletem diretamente na obtenção do

objeto contratado em sua integralidade e com pleno atendimento ao interesse público.

Na expectativa de que estas ponderações subsidiem a necessária adequação do edital, colocamo-nos à disposição para prestar **quaisquer esclarecimentos técnicos** adicionais que se fizerem necessários. Reiteramos nosso compromisso com a correta execução das obras públicas e com o cumprimento da legislação, certos de que a adoção das medidas sugeridas resultará em um certame mais justo, seguro e vantajoso para a Administração.

Importante ressaltar que, na eventualidade de as justificativas apresentadas não se mostrarem satisfatórias ou na ausência de resposta adequada aos termos deste questionamento, a empresa reserva-se o direito de adotar as medidas cabíveis para salvaguardar a legalidade e a isonomia do processo licitatório. Entre tais medidas, inclui-se a formalização de denúncia perante o Tribunal de Contas do Estado, no pleno exercício das atribuições e prerrogativas conferidas pelos artigos 31 e 75 da Constituição da República, visando à apuração de eventuais irregularidades e à garantia do cumprimento da Lei nº 14.133/2021, além dos processos administrativos e jurídicos pertinentes.

Resposta do setor:

A licitante solicita a retificação do edital para a inclusão das exigências de apresentação de CAT/CAO e comprovação de experiência mínima de 50% dos itens mais relevantes do contrato.

Indicamos que essas exigências já estão contempladas no edital, bastando observar:

Item 8.1 do Edital: "Os documentos previstos no Anexo I - Exigências de Habilitação e Documentos Complementares, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021."

Item 1.1.4.2 do Anexo I do Edital: "Capacidade técnico-profissional - indicação de responsável técnico, conforme modelo do Anexo VIII, sendo pelo menos um Engenheiro Civil ou Geólogo, com comprovação de registro no conselho profissional competente, bem como

apresentação de CAT (Certidão de Acervo Técnico). Deverão ser comprovadas as seguintes parcelas de maior relevância:

a) Sondagem de terreno a percussão."

Item 1.1.4.3 do Anexo I do Edital: "Capacidade técnico-operacional - comprovação de aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso."

Item 1.1.4.3.1 do Anexo I do Edital: "Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta) por cento da execução pretendida, conforme parcelas de maior relevância abaixo, já no quantitativo exigido:

a) Sondagem de terreno a percussão - 1.500 metros de serviços executados."

Está descrito de forma clara: para a qualificação técnico-profissional exige-se a apresentação das devidas CATs. Para a qualificação técnico-operacional exige-se a apresentação de certidões ou atestados (definição que inclui CAT/CAO), de forma a comprovar experiência em 1500 metros de sondagem (50% da execução total pretendida, conforme Anexo V do Edital). Essas exigências, conforme dispostas no Edital, são conformes as diretrizes da Lei 14.133/2021 e orientações do TCU.

Em vista das considerações anteriores, a retificação solicitada se mostra desnecessária.

Questionamento 02:

1. Apresentação da Situação

Em diversos certames de engenharia, constata-se que a **tabela de preços referenciais** tem sido elaborada com base em **orçamento isolado ou número insuficiente de cotações**, muitas vezes sem a devida **verificação da idoneidade e regularidade técnica** das empresas que forneceram tais propostas.

Esse procedimento, ainda que comum, **não reflete a realidade do mercado especializado de sondagens geotécnicas**, gerando distorções e riscos de **subavaliação de preços**, o que compromete o **equilíbrio econômico-financeiro dos contratos** e **restringe a competitividade**.

Quando não há pluralidade de orçamentos, a Administração frequentemente adota o SINAPI como base de referência. Contudo, o **SINAPI não é instrumento adequado para serviços de sondagem**, pois **não contempla as variáveis técnicas, logísticas e operacionais** que influenciam significativamente o custo desse tipo de serviço — como profundidade, tipo de solo, acesso, necessidade de equipamentos específicos e condições locais.

A utilização do SINAPI como parâmetro exclusivo para sondagens **resulta em valores subestimados** e compromete tanto a **exequibilidade das propostas** quanto a **vantajosidade da contratação pública**, contrariando os princípios da **eficiência e economicidade**.

2. Pedido de Esclarecimento e Transparência

Com fundamento nos arts. 11, 18, 67, 92 e 113 da Lei nº 14.133/2021, e no art. 37, caput e XXI da Constituição Federal, solicito formalmente que esta Comissão de Licitação **apresente esclarecimentos detalhados** acerca da composição da tabela de preços unitários, especialmente quanto aos seguintes pontos:

1. **Relação das empresas consultadas** para a elaboração da tabela de preços de referência;
2. **Cópias das propostas ou orçamentos** utilizados como base na composição dos preços unitários;
3. **Documentação técnica das empresas cotantes**, incluindo, quando aplicável:
 - **Atestados de Capacidade Técnica e Operacional**, devidamente registrados no CREA/CONFEA;
 - **Certidão de Acervo Técnico (CAT)** dos profissionais responsáveis;
 - **Certidão de Acervo Operacional (CAO)** da empresa, conforme a Resolução Confea nº 1.137/2023;
 - **Comprovação de regularidade cadastral e técnica** junto ao CREA, Confea e demais órgãos competentes;
4. **Declaração da unidade responsável pela pesquisa de preços**, informando se foi verificada a **idoneidade técnica e regularidade profissional** das empresas cotadas;
5. **Justificativa técnica** para a eventual utilização da **tabela SINAPI** como base referencial para os serviços de sondagem geotécnica.

Esses esclarecimentos são essenciais para garantir a **transparência e lisura do procedimento licitatório**, assegurando que os preços utilizados como referência **decorrem de fontes legítimas, técnicas e regulares**, em conformidade com o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal e o art. 7º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

3. Pedido de Aperfeiçoamento da Metodologia de Composição dos Preços Unitários

Para prevenir futuras distorções e aprimorar a governança das contratações, propõe-se que:

1. Os editais exijam, no mínimo, três orçamentos distintos, obtidos junto a **empresas tecnicamente habilitadas e regularmente registradas nos órgãos competentes**;
2. Quando não for possível reunir três cotações, que a Administração **avale a qualificação técnica e a regularidade das empresas consultadas**, exigindo CAT, CAO e comprovantes de regularidade junto ao CREA e Confea;
3. Seja **vedada a utilização isolada do SINAPI** como referência para serviços de sondagem, salvo quando ajustada por estudo técnico elaborado e assinado por profissional habilitado com ART registrada;
4. Seja assegurada a **publicação integral das cotações e documentos técnicos utilizados**, garantindo a transparência e rastreabilidade da formação dos preços.

Essas medidas garantem maior fidedignidade à estimativa de custos, reduzem o risco de inexecutabilidade e asseguram que a contratação pública seja vantajosa, técnica e juridicamente segura.

4. Fundamentação Técnica e Jurídica

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que o planejamento das contratações inclua **estudos técnicos preliminares** que demonstrem a adequação dos valores estimados. Já o art. 67 e a Resolução Confea nº 1.137/2023 reforçam que a **comprovação de experiência técnica e regularidade profissional é requisito essencial** tanto para a execução dos serviços quanto para a **validação dos orçamentos de referência**.

Adotar critérios técnicos na escolha das empresas consultadas e exigir comprovação de capacidade e regularidade profissional **não é formalismo burocrático**, mas sim **mecanismo de segurança e controle de qualidade**, que protege tanto o órgão público quanto o setor produtivo.

Tais medidas também se alinham à jurisprudência do **Tribunal de Contas da União**, que recomenda a **obtenção de múltiplas fontes de pesquisa de preços**, com validação técnica e documental das empresas consultadas (Acórdãos TCU nº 1.775/2019, nº 1.221/2020 e nº 2.622/2013).

5. Conclusão

Diante do exposto, requer-se:

- A divulgação integral das empresas consultadas, das propostas apresentadas e da documentação técnica que as fundamenta;
- A comprovação da regularidade das empresas cotantes junto aos órgãos competentes;
- A revisão ou complementação da metodologia de composição da tabela de preços unitários, caso não atendidos os critérios de transparência e fundamentação técnica aqui descritos.

Essas medidas garantirão a lisura, isonomia e segurança jurídica do processo licitatório, prevenindo distorções, litígios e prejuízos à Administração e aos licitantes.

Resposta do setor:

Resumidamente, em referência à estimativa de custo elaborado pela Administração, a licitante solicita a divulgação de empresas consultadas, comprovação da regularidade das empresas cotantes e a revisão ou complementação da metodologia de composição da tabela de preços unitários.

Inicialmente, focamos nos principais tópicos que, no Ofício emitido, apresentam-se como motivadores das demandas da licitante:

Preço de tabelas referenciais são incompatíveis com o mercado - embora as tabelas de custos podem vir a divergir da realidade de mercado, não se observa uma tendência significativa nesse sentido. O item indicado no orçamento já foi, e ainda é amplamente adotado como referência de custos de sondagem em contratações de obras e serviços de engenharia.

Adicionalmente, a relevância do argumento é limitada, pois o item orçado trata-se de uma referência de custos, ficando sob a discricão das licitantes apresentarem suas respectivas propostas. Caso uma licitante considere o valor estimado insuficiente, ela não é obrigada a emitir uma proposta, podendo se retirar da competição. Visto isso, enquanto houver empresas interessadas no certame, não se justifica revisar o custo estimado.

SINAPI não contempla variáveis técnicas - entendendo que este argumento se estende para outras referências de custo, destacamos que o certame trata-se de Ata de Registro de Preços. Neste caso, a empresa vencedora será acionada conforme necessidade do serviço contratado, até a execução integral das quantidades contratadas ou o vencimento do prazo contratual. Em virtude das características da contratação, para a formação do custo seria impossível prever as variáveis listadas pela licitante, mesmo que consultadas empresas especializadas. Visto isso, as licitantes podem considerar os riscos oriundos das incertezas para a elaboração de suas propostas, não havendo impedimentos sobre os preços apresentados, além do máximo estabelecido pelo orçamento lícito.

A cotação de mercado deve ser priorizada para estimativa de custos - ressaltamos os critérios da Lei 14.133/2021, Art. 23, § 2º:

"No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento."

Nota-se que a própria Lei prioriza a utilização do SINAPI para a estimativa de preços, seguido de pesquisa publicada em mídia especializada, tabelas de referência aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

Por isso, a sugestão da licitante em adotar cotações de mercado em substituição a serviços SINAPI equivalentes é contrário às definições da Lei 14133/2021.

De qualquer forma, o tema do uso do SINAPI não se aplica diretamente a esta licitação, considerando que o serviço indicado na planilha orçamentária (Anexo V do Edital) é oriundo da

CDHU, outra referência de custos amplamente aceita para estimativas de custo. A Lei não prioriza referências além do SINAPI/SICRO em relação a cotações, porém, visando a descrição da licitante que a estimativa de custos deve ser confiável, as referências de custo oficiais como a CDHU se mostram muito mais adequadas do que com empresas de metodologias e capacidades diversas.

Portanto, considerando o informado, às demandas da licitante se mostram inadequadas e desnecessárias.

Informo ainda, que tal documentação foi anexada a CPL.

O esclarecimento foi respondido pelo setor técnico da Secretaria de Projetos e Parcerias



Valéria Cristina Prestes de Almeida

Seção de Pregões - Pregoeira

