



Processo nº (a): 2.293/14

Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF

Assunto: Licitação

Ementa: Pré-Qualificação nº 001/2014. Pré-Qualificação para futura licitação da obra de implantação do corredor eixo norte que é um subsistema de transporte coletivo tronco-alimentado, estruturado em torno de um eixo principal, exclusivo e segregado, ligando o terminal de Planaltina ao terminal da Asa Norte, ao longo da av. Independência, BR-020 e DF-003. Decisão nº 1.045/14: Determinações.

Recurso Inominado. Decisão nº 2.597/2014: admissibilidade.

Análise de mérito do Recurso Inominado.

Corpo Técnico sugere o provimento parcial do Recurso.

Despacho Singular nº 414/14 – GCAM: encaminha cópia das Informações do NFO e da SEACOMP para conhecimento e manifestação da jurisdicionada.

Manifestação do DER/DF.

Voto parcialmente convergente. Continuidade do certame condicionado à efetivação das medidas propostas.

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise do edital de Pré-Qualificação nº 001/2014, para seleção de empresas interessadas para futura licitação da obra de implantação do corredor eixo norte que é um subsistema de transporte coletivo tronco-alimentado, estruturado em torno de um eixo principal, exclusivo e segregado, ligando o terminal de Planaltina ao terminal da Asa Norte, ao longo da av. Independência, BR-020 e DF-003, numa extensão de 35,26 km e 33,54 km de adequações e trechos compartilhados totalizando uma extensão de 68,80 km.

Em seu último pronunciamento, o Tribunal, por meio da Decisão nº 2.597/2014 (fl. 153), assim resolveu:

“I – tomar conhecimento do Recurso Inominado de fls. 105/141, interposto pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF,



contra os termos da Decisão nº 1.045/14¹; II – com fulcro no § 2º do artigo 4º da Resolução nº 183/2007, dar ciência ao órgão recorrente do teor

¹ O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **I** - tomar conhecimento: **a)** do Edital de Pré-Qualificação nº 001/2014 (Anexo **I**); **b)** dos Ofícios nºs 04/2014 - DMASE (fl. 06/17), 05/2014 - DMASE (fl. 19/20v), 246/2014 - DG (fls. 24/30), e dos Anexos II a IV; **c)** da Nota Técnica nº 08/2014 - NFO (fls. 31/49); **II** - determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER/DF, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 198 do Regimento Interno desta Corte, que suspenda a data de abertura do Edital de Pré-Qualificação nº 001/2014, ora prevista para o dia 14/03/2014, até ulterior determinação desta Corte, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, sejam adotadas as medidas a seguir, ou apresente as devidas justificativas: **a)** disponibilize todos os projetos necessários para subsidiar os possíveis licitantes na elaboração de suas propostas, já nessa fase de pré-qualificação; **b)** encaminhe: **i.** o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços propriamente avaliados, definindo-se os percentuais de BDI e encargos sociais, nos termos do art. 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a exigência legal contida no art. 30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, no que tange à definição dos serviços passíveis de exigência na habilitação técnica; **ii.** a Licença Prévia da obra, nos termos do art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997; **iii.** a justificativa para o não-parcelamento da obra, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Decisão Normativa nº 02/2012 do TCDF; **c)** faça constar no edital que a participação de empresas constituídas em consórcio seguirá as regras dispostas no art. 33 da Lei nº 8.666/93; **d)** adapte as condicionantes de habilitação técnico-profissional, previstas no item 6.2.5.1 do edital, como a seguir demonstrado: **i.** revisão da dimensão exigida para o túnel do item A2 - Obras de Arte Especiais, de maneira a limitar a 50% da menor dimensão prevista em projeto; **ii.** revisão ou exclusão do item A - Edificações - “Execução de terminal rodoviário de passageiros (...)”, por mostrar-se excessivamente restritiva; **iii.** retirada: 1. do termo “de terminal de passageiros” no item A1 - Edificações - “Estrutura metálica para cobertura de terminal de passageiros”; 2. do termo “de terminal de passageiros” no item A2 - Edificações - “Instalações Elétricas, Hidráulicas e Prevenção e Combate a Incêndio e Lógica”; 3. da exigência de habilitação em “Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Lógica” no item A2 - Edificações; 4. do termo “em vias em operação” no item A1 - Infraestrutura Viária - “Execução de corredor de ônibus ou rodovia em área urbana ou metropolitana com pavimento flexível e rígido, em vias em operação (...)”; 5. do termo “com vias em utilização” no item A1.2 - Infraestrutura Viária - “Execução de pavimento rígido novo em área urbana com vias em utilização (...)”; **e)** ajuste as condicionantes de habilitação técnico-profissional, previstas no item 6.2.6.2 do edital, conforme listado a seguir: **i.** revisão da dimensão exigida para o túnel do item A2 - Obras de Arte Especiais, de maneira a limitar a 50% da menor dimensão prevista em projeto; **ii.** revisão ou exclusão do item A - Edificações - “Execução de terminal rodoviário de passageiros (...)”, por mostrar-se excessivamente restritiva; **iii.** retirada do termo: 1. “in natura pelo método “cut & cover” do item A2 - Obras de Arte Especiais - “Execução de túnel com seção mínima de 40 m2 in natura pelo método “cut & cover””; 2. “de terminal de passageiros” no item A1 - Edificações - “Estrutura metálica para cobertura de terminal de passageiros”; 3. “de terminal de passageiros” no item A2 - Edificações - “Instalações Elétricas e Hidráulicas”; 4. “modificado com polímero” do item A1.1 - Infraestrutura Viária - “Execução de pavimento flexível modificado com polímero”; 5. “aplicado com vibroacabadora” do item A1.4 - Infraestrutura Viária - “Execução de sub-base ou base de pavimento com Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), aplicado com vibroacabadora”; **III** - determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER/DF que, para a próxima etapa da licitação: **i.** providencie as ART’s referentes aos projetos de terraplanagem e pavimentação, bem como relativas à elaboração da planilha orçamentária, do cronograma físico-financeiro e do termo de referência, conforme Decisão nº 5749/12 do TCDF e Súmula nº 260 do TCU; **ii.** atente para a possibilidade de desoneração dos encargos sociais, consoante Lei nº 12.844/13, c/c a Lei nº 12.546/11 (art. 7º), promovendo a revisão dos valores; **IV** - alertar o Departamento de Estradas de Rodagem - DER/DF para que, doravante, promova o encaminhamento tempestivo dos documentos solicitados pelo Tribunal; **V** - autorizar: **a)** o envio de cópia do relatório/voto do Relator, da Nota Técnica nº 08/2014 - NFO e da Informação nº 069/2014 à jurisdição; **b)** o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para verificação do cumprimento das medidas determinadas no item II acima. Parcialmente vencida a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que seguiu o voto do Relator, sem a suspensão do certame.



desta decisão, alertando-o de que ainda pendem de exame de mérito as alegações recursais; III – autorizar a devolução dos autos em exame ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para exame do mérito do recurso, com a urgência que o caso requer.”

O Núcleo de Fiscalização de Obras manifestou-se por meio da Informação nº 18/14 – NFO de fls. 156/200 chegando às seguintes conclusões e sugestões, *in verbis*:

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

2. Nesta Informação foi analisado o mérito do Recurso Inominado interposto pelo DER-DF frente à Decisão nº 1045/2014. Constatamos que alguns argumentos apresentados pelo Departamento não foram capazes de suprir algumas determinações contidas nessa Decisão e que se revelam prejudiciais à pré-qualificação da obra, na medida em que restringem demasiadamente sua competitividade.
3. Diante do exposto, sugerimos à Corte que:
 - I. tome conhecimento desta instrução (fls. 156/200);
 - II. considere procedente o recurso impetrado pelo DER-DF, no que concerne ao item II da Decisão nº 1.045/2014, alíneas “b.i”, “b.ii”, “d.i”, “e.i” e “e.iii.5”;
 - III. Alerta ao DER-DF para a necessidade de cumprimento dos demais itens da Decisão nº 1.045/2014;
 - IV. autorize:
 - a) o encaminhamento de cópia desta Instrução ao DER-DF;
 - b) o retorno dos autos a SEACOMP, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.

Manifestou-se, também, a quarta divisão de acompanhamento, por meio da informação nº 218/14 de fls. 201/206 nos seguintes termos:

1. Conforme disposto no item III da Decisão nº 2.597/2014, os autos foram remetidos ao Núcleo de Fiscalização de Obras (NFO) para análise de mérito do recurso nominado impetrado pelo DER/DF.
2. O NFO, por meio da Informação nº 18/2014 (fls. 156/200), efetuou a análise de mérito das impugnações apresentadas contra os termos da Decisão nº 1.045/2014 acima transcritas, deixando a verificação do mérito contra a determinação disposta em seu item II, alínea “c”, sublinhado acima, a cargo desta Unidade Técnica.
3. Ao final de sua análise, o NFO apresentou as seguintes conclusões e sugestões a seguir (fls. 200/201):

“3 CONCLUSÃO E SUGESTÕES

136. Nesta Informação foi analisado o mérito do Recurso Inominado interposto pelo DER-DF frente à Decisão nº 1045/2014. Constatamos que alguns argumentos apresentados pelo Departamento não foram capazes de suprir algumas determinações contidas nessa Decisão e que se revelam prejudiciais à pré-qualificação da obra, na medida em que restringem demasiadamente sua competitividade.



137. Diante do exposto, sugerimos à Corte que:

I. tome conhecimento desta instrução (fls. 156/200);

II. considere procedente o recurso impetrado pelo DER-DF, no que concerne ao item II da Decisão nº1.045/2014, alíneas 'b.i', 'b.ii', 'd.i', 'e.i' e 'e.iii.5';

III. Alerta ao DER-DF para a necessidade de cumprimento dos demais itens da Decisão nº 1.045/2014;

IV. autorize:

a) o encaminhamento de cópia desta Instrução ao DER-DF;

b) o retorno dos autos a SEACOMP, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.”

4. Nessa assentada, iremos ater nossa análise à verificação do mérito dos termos do referido recurso nominado apresentado pelo DER/DF contra o item II, alínea “c”, da Decisão nº 1.045/2014.

5. DA INGUNAÇÃO AO ITEM II.c DA DECISÃO Nº 1.045/2014

6. O DER/DF contestou a determinação disposta no item II.c da Decisão nº 1.045/2014, na qual exigir que se fizesse constar no edital que a participação de empresas constituídas em consórcio deve seguir as regras dispostas no art. 33 da Lei nº 8.666/93, no caso em tela, em especial o seu inciso III a seguir reproduzido.

“Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei.” [GN]

7. O jurisdicionado (fls. 127/130) entende que a vedação à soma de atestados está de acordo com o dispositivo legal, haja vista considerar que o termo “ADMITINDO-SE”, acima grifado, oferece ao gestor a discricionariedade de possibilitar, ou não, o somatório para fim de qualificação técnica e econômico-financeira de cada consorciado.
8. Para fundamentar sua argumentação, citou trecho do Acórdão nº 2.150/20082 - TCU. Além disso, alegou que “vedou a soma de

2 Acórdão nº 2.150/2008 – TCU: “9.7.4. somente limite a soma de atestados entre consorciadas para a comprovação de capacidade técnico-operacional nos casos em que, incontestavelmente, para cada item da



atestados, sem, contudo, vedar a formação de consórcios com número ilimitado de empresas a fim de se unirem e agregarem capacidade técnica”.

9. Mais adiante continuou seu entendimento, acerca do impedimento à soma de atestado, apresentando a seguinte explicação:

“Esse tipo de exigência destina-se a evitar que empresas de pequeno porte, que não têm estrutura física, financeira e administrativa suficientes, ingressem em licitações desse porte e deixem de executar os serviços nos prazos estabelecidos, e assim acarretem ainda mais prejuízos ao Erário.”

DA ANÁLISE DE MÉRITO

10. Em que pese haver entendimento do TCU sobre a possibilidade de vedação à soma de atestados para fim de comprovação da qualificação técnica de empresas constituídas em consórcio, a redação do Acórdão ressalta, em vários excertos, que tal medida somente será aceita em situações extremamente excepcionais, conforme destacados na nota de rodapé 1.
11. Verificamos, nas alegações trazidas pelo jurisdicionado, que não foram apresentadas as comprovações para excepcionalidade de tal medida restritiva.
12. Entendemos que houve interpretação equivocada do jurisdicionado acerca da possível discricionariedade em admitir, ou não, a soma de atestados, segundo redação disposta no art. 33, inciso III, da Lei nº 8.666/93.
13. A fim de ilustrar a corrente interpretação desse dispositivo legal, transcrevemos extratos a seguir sobre o tema:

“É vedada a inclusão de cláusula restritiva ao somatório de atestados de capacidade técnica de empresas consorciadas, nos casos em que a responsabilidade pela execução dos serviços contratados possa ser distribuída entre os membros do consórcio” (Acórdão nº 1.890/2006-P – TCU)

“Adstringa o reconhecimento dos atestados de execução de serviços de engenharia relativos a consórcio ao percentual de participação financeira e à parcela de serviços executada atribuíveis única e exclusivamente à empresa dele integrante” (Acórdãos nos 2.299/2007-P e 2.993/2009-P – TCU)

“Quando existir consórcio não será apropriado avaliar isoladamente alguns requisitos, especialmente aqueles de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira. Cada sociedade não reunirá os requisitos necessários. No conjunto, porém, deverão estar satisfeitas as exigências previstas no ato convocatório.” (MARÇAL JUSTEN

exigência, duas ou mais empresas reunidas, seja em face da possibilidade de redução dos prazos do serviço, seja em razão da melhor capacidade de reunião de equipamentos e mão de obra, não aumentem a capacidade operacional da licitante.” [GN]



FILHO, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 5ª ed., p. 336)

"(...) Se cinco forem os consorciados, a lei admite, para efeito de qualificação, o somatório dos quantitativos dos consorciados. Desse modo escolhe-se o traço mais significativo de cada um, quanto à qualificação, e o conjunto é apresentado em bloco, somado." (J. Cretella Júnior, in Das Licitações Públicas, 10ª ed., Ed. Forense, 1997)

14. Portanto, a nosso ver, ao possibilitar a participação de licitantes constituídas de empresas em consórcio, deve o jurisdicionado adotar a regra literal disposta no art. 33, inciso III da Lei de Licitações, sendo a sua excepcionalidade uma medida de exceção devidamente justificada nos autos. Como não consta nos autos tal justificativa, a regra restritiva mostra-se inapropriada, podendo comprometer a competitividade do certame.

CONCLUSÃO

15. No que se refere à insurgência contra o item II.c da Decisão nº 1.045/2014, o jurisdicionado não trouxe elementos em seu recurso inominado que pudesse contradizer a impropriedade apontada, tornando-a, no mérito, improcedente.
16. Com relação aos demais itens dispostos na referida decisão, acolhemos a análise efetuada pelo NFO, por meio da Informação nº 18/2014 – NFO, na qual constatou que as impropriedades podem comprometer a competitividade do certame.
17. Nesse sentido, iremos sugerir o encaminhamento proposto pelo NFO, considerando procedentes os fatos apresentados pelo DER/DF, em seu recurso, apenas no que concerne ao item II, alíneas “b.i”, “b.ii”, “d.i”, “e.i” e “e.iii.5”, da Decisão nº 1.045/2014.

Por meio do Despacho Singular nº 414/14, determinei o envio de cópia das informações transcritas acima, para conhecimento e manifestação pela Jurisdicionada, a qual enviou a esta Corte, no dia 29.07.14, o Ofício nº 918/14 GDG/DER-DF, com esclarecimento acerca dos pontos questionados pela Unidade Técnica.

É o Relatório.



VOTO

Tratam os autos da análise do edital de Pré-Qualificação nº 001/2014, para seleção de empresas interessadas para futura licitação da obra de implantação do corredor eixo norte que é um subsistema de transporte coletivo tronco-alimentado, estruturado em torno de um eixo principal, exclusivo e segregado, ligando o terminal de Planaltina ao terminal da Asa Norte, ao longo da av. Independência, BR-020 e DF-003, numa extensão de 35,26 km e 33,54 km de adequações e trechos compartilhados totalizando uma extensão de 68,80 km.

Em seu último pronunciamento, o Tribunal, por meio da Decisão nº 2.597/14 (fl. 153), tomou conhecimento do Recurso Inominado de fls. 105/141, interposto pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, contra os termos da Decisão nº 1.045/14 a qual fez diversas determinações com vistas a corrigir possíveis impropriedades no edital tratado nestes autos.

O Núcleo de Fiscalização de Obras manifestou-se por meio da Informação nº 18/14 – NFO de fls. 156/200 sugerindo que o Tribunal considere procedente o recurso impetrado pelo DER-DF, no que concerne ao item II da Decisão nº 1.045/14, alíneas “b.i”, “b.ii”, “d.i”, “e.i” e “e.iii.5” e que determine o cumprimento dos demais itens. Posicionamento este adotado também pela quarta divisão de acompanhamento, por meio da informação nº 218/14 de fls. 201/206, que acolheu os termos da Informação do NFO.

Por meio do Despacho Singular nº 414/14, determinei o envio de cópia das informações transcritas acima, para conhecimento e manifestação pela Jurisdicionada, a qual enviou a esta Corte, no dia 29.07.14, o Ofício nº 918/14 GDG/DER-DF, com esclarecimento acerca dos pontos questionados pela Unidade Técnica.

Após confrontar estes esclarecimentos com o posicionamento do Corpo Técnico, cheguei às seguintes conclusões.

Quanto ao item II da Decisão nº 1.045/14, alíneas “b.i”, “b.ii”, “d.i”, “e.i” e “e.iii.5”, os quais a Unidade Instrutiva já havia considerado o recurso como procedente, sem nada acrescentar, aquiesço às suas conclusões e as tomo como razão de decidir.



Passando aos itens em que foi sugerido alerta para a necessidade de cumprimento, inicio o voto pelo item II alínea “a”³ o DER-DF alega que os Projetos Básicos já estão prontos e serão disponibilizados.

Com relação ao item II alínea “b.iii”, o DER-DF se comprometeu a cumprir a sugestão apontada pela Unidade Técnica e irá incluir como um anexo ao edital, as circunstâncias previstas no art. 23 §1º da Lei 8.666/93, que justifiquem o não parcelamento da obra.

Prosseguindo, passamos ao item II, alínea “c” relativo à soma de atestados para efeito de qualificação técnica.

Nos termos da Decisão nº 1.045/14 o Tribunal determinou no item II, “c” que o DER/DF fizesse constar no edital que a participação de empresas em consórcio seguirá o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666/93:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, ADMITINDO-SE, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei; **grifamos**

Note-se que a lei de licitação **admite** o somatório dos quantitativos de cada consorciado para efeito de qualificação técnica, e o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, mas **não obriga** esse somatório.

Isso porque, considerando-se as peculiaridades de cada objeto, a vedação ao somatório de atestados é recomendada, podendo até mesmo ser indispensável para resguardar o interesse público.

³ disponibilize todos os projetos necessários para subsidiar os possíveis licitantes na elaboração de suas propostas, já nessa fase de pré-qualificação;



Nessa linha de entendimento, temos precedentes do TCU, dentre os quais, o Acórdão 2150/2008, além de diversos precedentes deste Tribunal, a exemplo da Decisão nº 926/13⁴.

Em relação ao item II alínea “d.ii”, a revisão proposta pela Jurisdicionada atende o pretendido pelo Corpo Técnico sem, contudo, fazer com que a exigência de habilitação se mostre inócua e permita a participação de empresas sem a experiência necessária, o que poderia comprometer o andamento das obras.

No tocante ao item II, alínea e.iii.1, verifico que a unidade técnica entendeu que *“o método de escavação (cut & cover) de fato será o método utilizado para execução do túnel, o que não torna tal exigência demasiadamente restritiva”* (fl. 195). Assim, entendo que o referido item também deva ser considerado procedente.

Quanto aos itens remanescentes, o DER/DF acatou as ressalvas levantadas pelo Corpo Técnico e se compromete a somente dar continuidade ao certame com as devidas alterações.

Com as correções que serão realizadas, a jurisdicionada responde satisfatoriamente a principal preocupação desta Corte com este certame, que é possibilitar uma maior competitividade entre as licitantes, obtendo, assim, a situação mais vantajosa para a Administração.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

- I - tome conhecimento da Informação nº 18/2014 – NFO (fls. 156/201) e do Ofício nº 918/14 GDG/DER-DF.
- II - considere:
 - a) procedente o recurso impetrado pelo DER-DF, no que concerne ao item II da Decisão nº 1.045/14, as alíneas “b.i”, “b.ii”, “d.i”, “e.i”, “e.iii.1” e “e.iii.5”;
 - b) cumpridas as determinações constantes na Decisão nº 1.045/14, ante a manifestação da jurisdicionada.

⁴ Em que o Tribunal deu parcial provimento ao recurso interposto pela NOVACAP contra os termos da Decisão nº 355/13 que apontou a seguinte inadequação *“viii.3. vedação infundada ao somatório de atestados, contida no subitem “a” do item 8.6.2 do edital, em desacordo com o art. 30, §§ 1º, 3º e 5º da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência dominante do TCU;”*



III - autorize:

- a) o envio de cópia do Relatório/Voto condutor da decisão que vier a ser proferida, da Informação nº 18/2014 – NFO e da Informação nº 218/14 ao jurisdicionado;
- b) o prosseguimento do certame condicionado à efetivação das medidas propostas nos termos do voto condutor;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Sala das Sessões, 31 de julho de 2014.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora