

INFORMAÇÃO Nº: 317/2016

PROCESSO Nº: 29.860/2016-e

ÓRGÃO DE ORIGEM: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP

ASSUNTO: Licitação

VALOR ESTIMADO: R\$ 23.614.407,24

DATA DE ABERTURA: Suspensa (item II da Decisão nº 5536/2016)

EMENTA: CONCORRÊNCIA Nº 009/2016 – ASCAL/PRES. Contratação de empresa de engenharia para a Construção da 1ª Etapa do Centro de Triagem de Coleta Seletiva, localizado no Pátio Ferroviário, em Brasília/DF. Decisão nº 5536/2016. Pelo não cumprimento da Decisão. Reiteração de determinação.

Senhor Diretor,

Tratam os autos do exame do Edital Concorrência nº 009/2016 – ASCAL/PRES (e-DOC: F23E85D9-e). Contratação de empresa de engenharia para a Construção da 1ª Etapa do Centro de Triagem de Coleta Seletiva, localizado no Pátio Ferroviário, em Brasília/DF, em lote único, na forma de execução indireta, na modalidade concorrência, tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço unitário.

2. Nesta assentada, verificaremos o cumprimento da Decisão nº 5536/2016, de 27.10.2016, que suspendeu a continuidade do certame com diligências à CAESB, nos seguintes termos (e-DOC: 1580F202-e):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993 c/c o art. 198 do RI/TCDF, determinar à Novacap que suspenda a Concorrência n.º 09/2016-ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, a fim de efetuar as medidas corretivas apontadas a seguir, encaminhando cópia das providências adotadas ao Tribunal, facultando



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 2
Proc.:
29860/2016

Rubrica

à Companhia a apresentação das justificativas que entender pertinentes: a) ajuste o regramento disposto no item 6.1.4, alínea b.2, do edital, passando a admitir o somatório de atestados para comprovação dos quantitativos mínimos exigidos para habilitação técnica, considerando o disposto no item II-b da Decisão n.º 4.281/2013, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante; b) ajuste também as exigências editalícias insertas no item 6 do instrumento convocatório, ou apresente motivação técnica circunstanciada em relação aos critérios de escolha dos serviços que irão limitar o universo de concorrentes, tendo em vista que as exigências para comprovação da capacidade técnica devem estar limitadas às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto a ser contratado, a teor das disposições do § 1º, do inciso I, do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993; III – determinar à jurisdicionada que observe as recomendações insertas nas alíneas “a” e “b” do item II nos editais padrão alusivos às Concorrências nºs 10/2016, 11/2016, 13/2016 e 14/2016-ASCAL/PRES; (...).

3. Frente ao instalado na Decisão apresentada, a Companhia apresentou sua manifestação mediante Ofício nº 2293/2016 – GAB/PRES (e-DOC: 7441216A-c).

4. Dessa forma, nos parágrafos seguintes, exporemos as diligências elencadas na Decisão nº 5536/2016, para, em seguida, apresentarmos os principais argumentos trazidos pelo representante da Novacap, e por fim, procedermos a análise desses argumentos sob o ponto de vista deste Unidade Técnica.

II. a) ajuste o regramento disposto no item 6.1.4, alínea b.2, do edital, passando a admitir o somatório de atestados para comprovação dos quantitativos mínimos exigidos para habilitação técnica, considerando o disposto no item II-b da Decisão n.º 4.281/2013, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante;



Manifestação da Jurisdicionada

5. Em relação a esse ponto, o representante da Companhia informa que a nova redação dada ao referido item passará “... a admitir o somatório de atestados para comprovação dos quantitativos mínimos exigidos para habilitação técnica”, conforme transcrição apresentada a seguir (fl. 04 do e-DOC: 7441216A-c):

"b.2 - da empresa:

Capacidade Operativa da Empresa: a Licitante deverá comprovar que tenha executado obras com características compatíveis com o objeto desta licitação **através de certidões e/ou atestado(s)**, com indicação da(s) ART(s) do(s) contrato(s) relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante, fornecido por Pessoa(s) Jurídica de direito Público ou Privado. É permitida a apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido.

Será admitido o somatório de atestados para comprovação dos quantitativos mínimos exigidos, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante.

Entende-se por contrato executado de forma concomitante, aqueles executados em período comum correspondente a no mínimo 50% (cinquenta por cento) do prazo estabelecido para execução da obra objeto deste Edital.

Deverá ser comprovada, necessariamente, a execução dos seguintes serviços."

Análise

6. A análise da manifestação do Jurisdicionado frente a esse item da Decisão será dividida em três tópicos. O primeiro, quanto a obrigação da “...indicação da(s) ART(s) do(s) contrato(s) relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante...”, o segundo, no que se refere a permissão de “...apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido...” e o terceiro, quanto a restrição de os contratos executados de forma concomitantes se delimitarem “...a no mínimo 50% (cinquenta por cento) do prazo estabelecido para execução da obra objeto deste Edital.”

7. Em relação ao primeiro tópico, “...indicação da(s) ART(s) do(s) contrato(s) relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante...”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 4
Proc.:
29860/2016

Rubrica

tendo em vista reiteradas¹ deliberações dessa Corte, que tiveram como fundamento a manifestação do Presidente do CREA-DF, que em apertada síntese informou:

*“... **não emite certidão atestando** aspectos qualitativos, **nem certidões atestando a capacidade técnico-operacional das empresas**, limitando-se a emitir um documento que atesta a capacidade técnica profissional, em nome do profissional, denominado Certidão de Acervo Técnico – CAT. Informou, ainda, que os contratos de obras ou serviços de engenharia são registrados no CREA-DF mediante um documento denominado **ART - Anotação de Responsabilidade Técnica, e que o Acervo técnico é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional**, registrada no CREA por meio de ART's.”².
(grifamos)*

8. Ou seja, a exigência de que **haja indicação das ART's dos contratos no nome da própria licitante** não nos parece adequada, tendo em vista, a ART ser um documento referente ao profissional e não a empresa licitante. Portanto, tal exigência deverá ser suprimida.

9. Em relação ao segundo tópico, quanto a permissão de “...apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido...”, inicialmente, faremos algumas distinções entre o conceito de **apresentação de diferentes atestados** e **soma de atestados**.

10. O critério de habilitação técnico-operacional exigiu a anterior experiência da empresa licitante para os seguintes serviços:

¹ Como exemplo, Decisões TCDF nºs 4264/2015 e 4899/2016.

² Nota Técnica nº 23/11-NFO, tendo o entendimento sido acolhido pela Decisão nº 6.777/2011:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 5
Proc.:
29860/2016

Rubrica

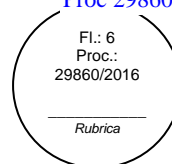
DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	QUANT.	UNID.
Cobertura com telha metálica	4.200,00	m ²
Concreto estrutural usinado fck mínimo de 25mpa	1700,00	m ³
Armadura em aço CA-50/60	70.000,00	kg
	3.300,00 ou	T
Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ)	1.300,00	m ³
Alvenaria de Vedação	2.700,00	m ²
Estrutura metálica	225.000,00 Ou 17.000,00	kg m ²

11. Tendo como referência a tabela anteriormente apresentada, entendemos que a **apresentação de diferentes atestados**, trata-se de, por exemplo, se permitir que o quantitativo de 4.200 m² de “Cobertura com telha metálica” seja apresentado em um atestado, e por sua vez, o quantitativo de 1.700 m³ de “Concreto estrutural usinado fck mínimo de 25 mpa” seja apresentado em outro. Para isso, não se exige que ambos os serviços tenham sido realizados concomitantemente.

12. No que tange a **soma de atestados**, tendo como referência a mesma tabela, entendemos que se trata de, por exemplo, se permitir a soma de um atestado de 2.000 m² de “Cobertura com telha metálica” com outro atestado de 2.200 m² do mesmo serviço, para se totalizar a quantidade exigida na habilitação técnico-operacional desse serviço de 4.200 m². Para que se considere essa soma válida, da forma como ponderou o Relator, é necessário que ambos os serviços tenham sido realizados concomitantemente.

13. Dito isso, julgamos que a Novacap ao permitir “... a *apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido*”, aparentemente, confunde os conceitos de **apresentação de diferentes atestados** e **soma de atestados**.

14. Da forma que essa exigência está expressa no Edital, para se habilitar ao certame, uma empresa terá que comprovar necessariamente em um dos atestados que executou pelo menos 50% de todos os serviços exigidos, ou seja, que atuou na construção de uma obra que contemplasse necessariamente o quantitativo mínimo de 2.100 m² de “Cobertura com telha metálica”, juntamente com 850 m³ de “Concreto estrutural usinado fck mínimo de 25 mpa”, 35.000 kg de



“Armadura de aço CA-50/60”, 1350 m² de “Alvenaria de vedação”, etc.

15. Assim, entendemos que ao impor que em *“... um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido”,* a Novacap restringe demasiadamente o certame e desvirtua o instituto de apresentação de diferentes atestados para comprovação de aptidão técnico-operacional.

16. Quanto ao terceiro tópico, ao possibilitar a soma de atestado de contratos executados concomitantemente, mas limitar essa concomitância a contratos com período de execução *“...correspondente a no mínimo 50% (cinquenta por cento) do prazo estabelecido para execução da obra objeto deste Edital.”,* a Novacap infringe o que disciplina o inciso I do § 1º do art. 30³ da Lei nº 8.666/93, no que se refere a vedação de delimitação de prazo para execução de um serviço.

17. Registramos que, apesar de o dispositivo se referir a capacidade técnica-profissional, a doutrina em geral reconhece que tal entendimento estende-se à capacidade técnico-operacional.

18. Em outra frente, no que se refere a possibilidade de soma de atestado, concebemos importante registrar a manifestação do relator do Acórdão TCU nº 2387/2014 – Plenário, noticiado no Informativo de Licitações e Contratos nº 214⁴, que em essência esclarece:

(...) Representação de licitante questionara a sua inabilitação em pregão eletrônico promovido pelo Ministério das Comunicações com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial. Especificamente, foram discutidos itens do edital que exigiam a comprovação da capacidade técnico-operacional

³ I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências** de quantidades mínimas ou **prazos máximos**. (grifamos)

⁴ <http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos/list-paginacao/2.htm>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 7
Proc.:
29860/2016

Rubrica

*por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão de que fossem somados quantitativos de vários atestados. (...) o relator asseverou que “resta permitida, portanto, a interpretação de que a exigência deveria ser demonstrada em uma única contratação, não se podendo, pois, considerar o somatório dos quantitativos referentes a mais de um atestado”. Discorrendo sobre a razão desse entendimento, o relator justificou que “se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos”. (...) **Não obstante a conclusão, o relator reconheceu que exceção a esse entendimento deve ser feita quando os diferentes atestados referirem-se a serviços executados de forma concomitante. Em tais situações, “para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação”.** Exemplificando, o relator mencionou que “se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços”. (...). (grifamos)*

19. Portanto, entendemos demasiadamente restritiva e não fundamentada a limitação de a soma de atestados de serviços executados concomitantemente corresponderem à “...no mínimo 50% (cinquenta por cento) do prazo estabelecido para execução da obra objeto deste Edital.”

20. Por fim, a título de exemplificação, apresentamos a forma como essa exigência foi disposta no Edital da Concorrência CP 018/2016 da Caesb, autuado nos Processo TCDF nº 24.605/2016 e sem nenhuma determinação de diligência feita por essa Corte⁵.

⁵ Registramos que tal dispositivo é silente no quesito soma de atestados, e caso seja adotada como referência pela Novacap, deverá ser incrementado com esse instrumento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 8
Proc.:
29860/2016

Rubrica

b) Capacitação técnico-operacional e capacitação técnico-profissional

b.1) Da empresa (capacitação técnico-operacional)

A licitante deverá comprovar, por meio da apresentação de atestado(s) técnico(s) emitido(s) pelo contratante, que já executou para órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal ou ainda, para empresas de direito privado, serviços de (...).

21. Destarte, entendemos como não atendido esse item da Decisão.

II. b) ajuste também as exigências editalícias inseridas no item 6 do instrumento convocatório, ou apresente motivação técnica circunstanciada em relação aos critérios de escolha dos serviços que irão limitar o universo de concorrentes, tendo em vista que as exigências para comprovação da capacidade técnica devem estar limitadas às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto a ser contratado, a teor das disposições do § 1º, inciso I, do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993;

Manifestação da Jurisdicionada

22. Informa que “... os serviços exigidos para comprovação da qualificação técnica do responsável técnico e da empresa a ser contratada estão de acordo com o disposto no § 1º, inciso II, do art. 30 da Lei 8.666/1993 pelas razões expostas a seguir:” (fl. 04 do e-DOC: 7441216A-c).

6. Para definição dos serviços que melhor representam a obra a ser executada e selecionar a proposta mais vantajosa, adotamos como referência a classificação ABC de serviços (análise de Pareto) - DOC.02, que permite selecionar em poucos itens os serviços mais representativos da obra. A partir da análise das planilhas estimativas, observando a faixa A dessa classificação, selecionamos os serviços mais relevantes técnica e materialmente, conforme consta no quadro a seguir:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 9
Proc.:
29860/2016

Rubrica

CONCORRÊNCIA 009/2016 – ASCAL/PRES

CENTRO DE TRIAGEM DE COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	QUANT.	UNID.
Cobertura com telha metálica	4.200,00	m²
Concreto estrutural usinado fck mínimo de 25mpa	1.700,00	m³
Armadura em aço CA-50/60	70.000,00	kg
Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ)	3.300,00	T
	Ou	
	1.300,00	m³
Alvenaria de vedação	2.700,00	m²
Estrutura metálica	225.000,00	kg
	Ou	
	17.000,00	m²

7. Para estabelecer as exigências do quadro a cima, a Novacap levou em consideração a necessidade de se contratar empresas com capacidade operacional e logística compatíveis com a quantidade de serviços, no prazo de execução estabelecido no Edital, que representam as principais características da obra.

8. Esclarecemos ainda que o fornecimento e aplicação do Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ representa um serviço de natureza específica e requer capacidade tanto técnica como operacional para que a futura contratada consiga executar a quantidade de serviços, de acordo com as especificações, a qualidade necessária e no prazo estabelecido no Edital.

Análise

23. Conforme informado pelo representante da Novacap, em relação a materialidade, os serviços escolhidos como exigências de capacitação técnico-profissional/operacional encontram-se todos dentro da faixa A da Curva ABC. Dessa forma, quanto ao quesito materialidade, entendemos suficientes os esclarecimentos apresentados.

24. No que tange ao quesito relevância técnica, o representante da Novacap não apresentou maiores esclarecimentos. Em relação a essa questão, entendemos que alguns dos serviços exigidos são bastantes triviais, como por exemplo, os serviços de concreto estrutural, armadura em aço e alvenaria de vedação, ou seja, são serviços rotineiramente executados por empresas do setor de construção civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fl.: 10
Proc.:
29860/2016

Rubrica

25. Tendo em conta, que reiteradas decisões⁶ dessa Corte convergem no sentido de exigir que as condicionantes de habilitação técnico-profissional/operacional se restrinjam concomitantemente a parcelas de maior relevância e valor significativo, consideramos indevida a exigência de serviços que não cumpram conjuntamente esses dois critérios.

26. Convergindo com esse entendimento, destacamos a seguinte doutrina⁷:

(...) Cláusulas restritivas em razão de sua complexidade técnica, mas de valor irrelevante, poderiam limitar a complexidade com desejáveis consequências antieconômicas. É como restringir a competitividade de 99,9% da obra em razão de apenas 0,1% dela.

O contrário também não se revela prudente. Exigir a qualificação para item financeiramente relevante, mas que qualquer licitante pudesse fazê-lo, por sua simplicidade, quebraria a finalidade da restrição, qual seja, garantir a perfeita consecução do objeto. Boas propostas poderiam ser obstadas em razão de mera formalidade no não cumprimento de encargos tecnicamente irrelevantes.

27. No entanto, é válido ser ponderado que a exigência dos serviços anteriormente destacados como de baixa relevância técnica, configura-se apenas inadequação aos ditames do § 1º, inciso I, art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, pois como anteriormente mencionado, pela trivialidade de execução, entendemos que a exigência deles não representa demasiada restrição ao certame.

28. Portanto, frente as considerações anteriormente apresentadas, entendemos como não cumprido o presente item da Decisão.

⁶ Decisões nºs 5979/16, 3545/16, 2513/2015, 4362/14, 3394/14, 4777/14.

⁷ Obras Públicas: Comentários à Jurisprudência do TCU / Valdir Campelo; Rafael Jardim; - belo horizonte: Fórum, 2012. Pág. 270.



III – determinar à jurisdicionada que observe as recomendações insertas nas alíneas “a” e “b” do item II nos editais padrão alusivos às Concorrências nºs 10/2016, 11/2016, 13/2016 e 14/2016-ASCAL/PRES;

Manifestação da Jurisdicionada

29. No que tange a esse item, informa que “... a modificação na redação do Edital proposta no §4º acima será efetuada também nos Editais 10/2016, 11/2016, 13/2016 e 14/2016 - ASCAL/PRES.”

Análise

30. Apesar de ter informado que promoverá as recomendações insertas nas alíneas “a” e “b” do item II da Decisão nº 5536/2016 nos editais das concorrências aludidas nesse item da Decisão, entendemos importante que se reiterada a presente determinação para que seu efetivo cumprimento seja verificado na ocasião de relançamento desses editais.

Conclusão

31. Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário:
- I. tome conhecimento do Ofício nº 2293/2016 – GAB/PRES (e-DOC: 7441216A-c) encaminhado pela Novacap;
 - II. considere não atendidas as alíneas “a” e “b” do item II da Decisão nº 5536/2016 (e-DOC: 1580F202-e);
 - III. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, que mantenha suspensa a Concorrência nº 009/2016 – ASCAL/PRES até ulterior deliberação desta Corte, para que cumpra as alíneas “a” e “b” do item II da Decisão nº 5536/2016;
 - IV. reitere à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 6182FB95-e

Proc 29860/2016

Fl.: 12
Proc.:
29860/2016

Rubrica

NOVACAP a necessidade de se observar as recomendações insertas nas alíneas “a” e “b” do item II da Decisão nº 5536/2016 nos editais padrão alusivos às Concorrências nºs 10/2016, 11/2016, 13/2016 e 14/2016-ASCAL/PRES;

V. autorize:

- a) o envio de cópia da Decisão que vier a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto, bem como da presente instrução à Jurisdicionada a fim de subsidiar o atendimento dos itens III e IV anteriores;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Brasília (DF), 05 de dezembro de 2016.

À consideração superior.

Rafael de Freitas Teixeira

Auditor de Controle Externo

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário.

Brasília (DF), 05 de dezembro de 2016.

Antonio Carlos Dantas de Oliveira

Diretor