

INFORMAÇÃO Nº 157/2023 – DIFLI

PROCESSO Nº: 00600-00000635/2023-33

ASSUNTO: Estudos Especiais

EMENTA: Estudos especiais. Decisão nº 764/2022. Realização de estudos especiais para analisar o uso do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal. Nesta fase: Efetuação dos estudos. Orientação ao Complexo Administrativo do GDF. Arquivamento dos autos.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de estudos especiais autorizados pela Decisão nº 764/2022 (e-DOC: [866B9225-c](#)) para analisar o uso do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal.

I. Antecedentes

2. O Relatório/Voto (e-DOC: [53331F6F-c](#)) que conduziu a referida Decisão fez a seguinte abordagem sobre a questão:

*(...) destaco que a Asbraco, por meio da Representação de e-DOC C7DAE1CF-c, diante da deflagração do edital do Procedimento Licitatório Presencial n.º 002/2020 – ASCAL/PRES, requereu que o TCDF “determine a **elaboração de estudos aprofundados** a respeito do uso do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal, com o objetivo de editar uma instrução normativa, a fim de normatizar o uso desse regramento para o uso nos editais do complexo administrativo do Distrito Federal” (negritei).*

Como se vê, a Representação da Asbraco não observa os requisitos estabelecidos no art. 230 do Regimento Interno desta Casa, notadamente o inciso III do § 2º, uma vez que pleiteia a elaboração de estudos especiais para normatização de determinada matéria, sem “apresentar o indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificadas, com a identificação, sempre que possível, dos princípios constitucionais,



dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido”.

Ademais, assevero que “a edição de Instrução Normativa é de iniciativa do Presidente e dos Conselheiros, podendo ser ainda sugerida por Auditor ou representante do Ministério Público (art. 72 do RI do TCDF)”, conforme salientado pelo Parquet especial na assentada pretérita por intermédio do Parecer n.º 665/2021 – G3P.

(...)

Nada obstante a correção do encaminhamento adotado quando da prolação da Decisão n.º 2.991/2021, considero que o Tribunal deve, ante a relevância/complexidade da matéria e a necessidade de o Plenário firmar entendimento sobre “o uso desse regramento (...) nos editais do complexo administrativo do Distrito Federal”, determinar a realização de estudos especiais, em autos apartados, para analisar o uso do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal.

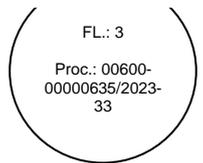
Saliento, inclusive, que, segundo a Asbraco:

“A limitação de lotes propicia a contratação de um número maior de empresas, objetivando assegurar que a Administração e, por consequência, a coletividade não venham a sofrer prejuízos decorrentes de eventual perda de capacidade financeira/operacional pelo contratado e, assim, sofra com a interrupção da obra ou serviço, risco que é concreto quando o objeto contratado se encontra concentrado em uma mesma empresa.

O limitador de lotes tem sido por muitas vezes aplicada pela i. Companhia de Desenvolvimento da Nova Capital (“NOVACAP”) em diversos de seus editais. Entretanto, esse Tribunal de Contas tem entendido que o limitador de lotes não deve ser adotado nos editais de licitação do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal.”

3. Tais observações culminaram, portanto, na prolação da Decisão nº 764/2022, que sobre a matéria em epígrafe, deliberou:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) IV. Autorizar: a) a realização de estudos especiais, em autos apartados, para analisar o uso do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal; b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF, para as providências pertinentes.



II. Estudo Especial

4. Tendo em vista que a efetuação do estudo demandado gravita em torno de outras matérias, entendemos prudente que a abordagem tenha como norte os três principais pilares a serem analisadas em sequência, a saber:

1. Do parcelamento do objeto;
2. Da habilitação cumulativa dos licitantes vencedores em mais de um lote;
3. Do uso de limitador de lotes em licitações;

II.1. Do parcelamento do objeto

5. Sobre o parcelamento do objeto, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, dispõe:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

6. Por sua vez, a Lei nº 12.462/2011 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, notadamente no inciso VI do art. 4º, estabelece:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: (...) VI – parcelamento do objeto, visando à ampla participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

7. Sobre o mesmo tema, a Lei nº 13.303/2016, no inciso III do art. 32, no que diz respeito a contratações no âmbito das empresas estatais, redige:

III - parcelamento do objeto, visando a ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, e desde que não atinja valores inferiores aos limites estabelecidos no art. 29, incisos I e II;

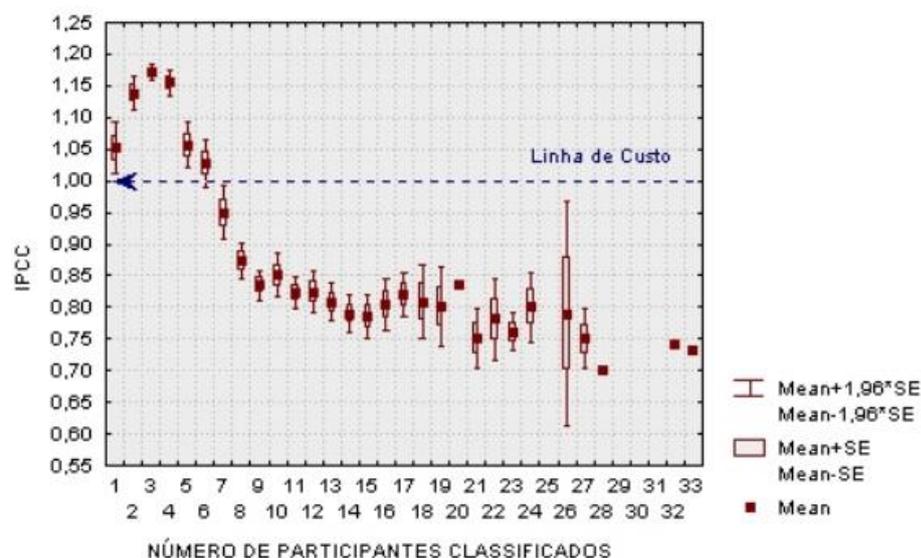
8. Ou seja, os dispositivos impõem o parcelamento como regra. Os normativos supracitados direcionam a Administração Pública para parcelar os objetos da licitação de modo a ampliar a competitividade. A premissa é de dividir os objetos



em partes para que empresas menores possam participar da licitação, ou seja, retrata a vontade do legislador em ampliar a competitividade, mediante o aumento do número de licitantes em condições de disputar a contratação, gerando oportunidade a empresas que, talvez, não pudessem participar se o objeto fosse concentrado, porque não teriam condições técnico-operativas e nem econômicas.

9. O senso comum nos leva a inferir que quanto maior o número de concorrentes, maior a competitividade e, em decorrência disso, menor será o valor ofertado na licitação.

10. Em 2002, o engenheiro do TCE/PE, Sr. Gustavo Pimentel, publicou um relevante estudo¹ feito a partir da análise de mais de mil contratações realizadas no estado de Pernambuco, com os mais distintos valores. O resultado está representado no gráfico apresentado na sequência:



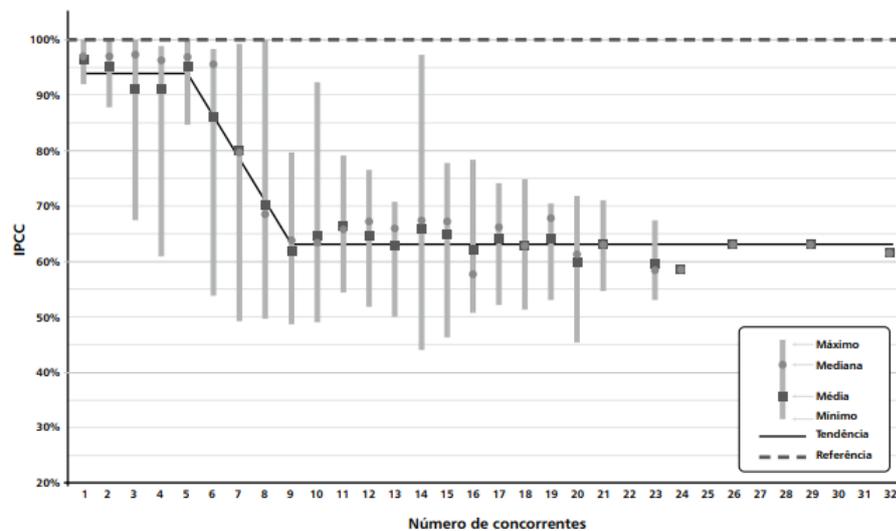
11. Nesse gráfico, o eixo das abscissas indica o número de participantes da licitação enquanto o das ordenadas mostra o resultado do certame, por meio da relação percentual entre a proposta vencedora e o orçamento base. Há ainda uma linha tracejada azul paralela ao eixo das abscissas demarcando o número que representaria o custo de referência da licitação.

¹ <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5738> (consulta efetuada em 22/05/2023)



12. De sua observação, concluímos que, para licitações com até seis participantes, o menor preço apresentado tende a ficar acima do orçamento base do certame². Tal preço tem expressiva queda até nove licitantes, quando alcança um desconto da ordem de 15 a 20%, estabilizando-se a partir daí.

13. Estudo semelhante foi elaborado por peritos de engenharia da Polícia Federal e publicado na Revista do TCU³. Nesse caso, a amostra consistiu em 235 contratos de obras do DNIT, com valor médio de R\$ 23 milhões.



14. Percebemos que as conclusões do trabalho da PF são muito parecidas com as do estudo anterior. Com a participação de até cinco concorrentes, as reduções obtidas são discretas, da ordem de 6%, crescendo acentuadamente a partir daí até nove concorrentes, quando se estabiliza entre 35% e 40% de desconto em relação ao preço de referência.

15. Ademais, o mesmo estudo avaliou a variação do desconto ofertado (IPCC⁴) em função do número de habilitados e o valor da licitação, vejamos:

² No período em que foi feito o estudo, normas do Estado de Pernambuco permitiam variações das propostas acima do orçamento de referência da licitação.

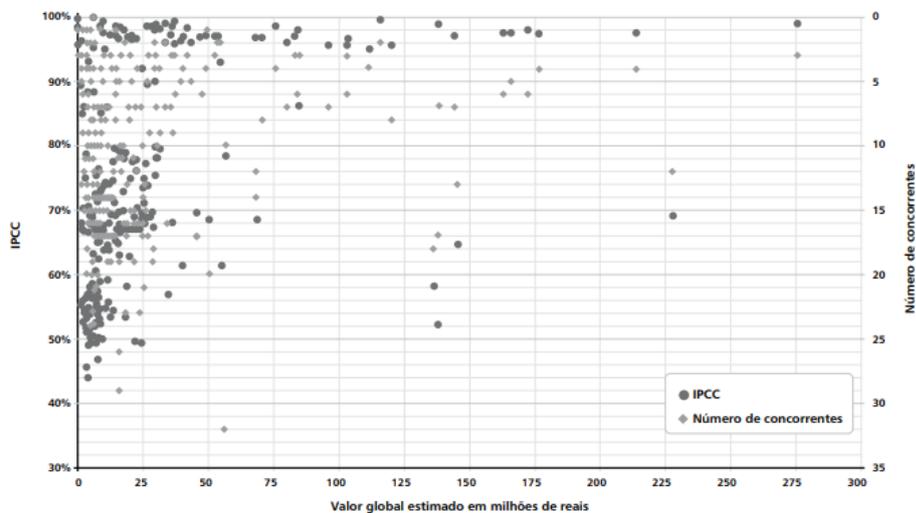
³ <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/233> (consulta efetuada em 22/05/2023)

⁴ **IPCC - Índice Preço Custo do Contrato:** Representa a relação entre o valor global proposto para a realização da obra de engenharia pela empresa vencedora do certame licitatório e o custo da obra, estimado com base nos preços unitários dos serviços obtidos nas tabelas de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

FL.: 6

Proc.: 00600-
00000635/2023-
33

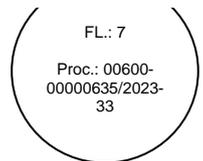
16. Duas principais conclusões desse estudo promovido pela Polícia Federal, foram:

A tendência intuitiva de queda de preços com o aumento da competitividade tem forte aplicabilidade a obras rodoviárias.

Há uma tendência de que obras de infraestrutura de valor global estimado acima de R\$ 75 milhões tenham baixa competitividade e, conseqüentemente, um desconto pequeno em relação aos valores estimados.

17. Ou seja, em licitações com valores médios de R\$ 23 milhões, em que o grau de exigência, em especial, para a qualificação técnica e para qualificação econômico-financeira encontra no mercado um maior número de empresas habilitáveis, observou-se a efetuação de contratações com maiores descontos. Já em licitações com valores médios acima de R\$ 75 milhões, cujas exigências em decorrência do montante a ser contratado são um pouco mais restritivas, logo, com um menor número de participantes, verificou-se uma tendência de menor desconto oferecido.

18. Ainda tendo como suporte esse estudo da Polícia Federal, podemos prever que, caso fosse possível parcelar uma licitação que ocorreu em lote único de R\$ 75 milhões, por exemplo, em três lotes de R\$ 25 milhões cada, a tendência seria de obtenção de maiores descontos, o que comprovaria, portanto, a tese enunciada no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, de que o parcelamento quando bem empregado



tem o potencial de conseguir “(...) ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade (...)” e conseqüentemente, maiores descontos para a Administração.

19. Para efetuação do parcelamento conjecturado, no entanto, é essencial a observação de limites de ordem técnica e econômica.

20. Isso significa, portanto, que mesmo no intuito de ampliar a competitividade do certame, não deve a Administração promover o parcelamento do objeto quando tecnicamente isso não for viável, ou mesmo recomendável, como é o caso, por exemplo, de etapas sequenciais de obras para as quais possa haver dificuldades na definição do responsável por eventuais defeitos construtivos.

21. A título de exemplificação, cita-se um edifício público em que três diferentes empresas contratadas em lotes distintos de uma mesma licitação tenham executado as fundações, a estrutura de concreto e a alvenaria. Se houver, no futuro, aparecimento de trincas nas paredes, é bem possível que haja dificuldades em se definir se elas são geradas do próprio assentamento da alvenaria, de recalques na fundação ou deformações na estrutura. A Administração pode encontrar dificuldade para identificar o responsável pela má execução, inviabilizando a célere correção do problema e a preservação do patrimônio público.

22. Já o impedimento de ordem econômica relaciona-se com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago. Em uma economia de escala o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

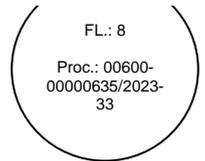
23. Sobre o parcelamento do objeto, a conclusão externada pelo Marçal Justen Filho⁵, foi de que:

“(...) consiste na ampliação da vantagem econômica pela Administração (...)” e que deve ser adotado como “(...) instrumento de redução de despesa administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessado não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a

⁵ Justem Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos --16. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014. fl. 366.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI



Administração não pode justificar um fracionamento que acerta elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.

24. No mesmo sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que no Parecer nº 2086/00 – 3P/MP (e-DOC: 361A0072), elaborado no Processo TCDF nº 194/2000, argumentou da seguinte forma:

Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma.

Não é, pois, a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico.

Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido.

25. Dentro desse contexto, a Decisão Normativa nº 02/2012 – TCDF sobre o parcelamento estrito, discorreu:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

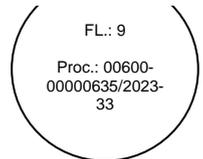
a) Quanto ao parcelamento:

(...)

a.2. Observar que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI



1 - verificada a divisibilidade material do objeto a ser licitado, cabe ao administrador, caso não o parcelar em itens ou licitações distintas, demonstrar previamente e no processo administrativo da licitação, a ausência das circunstâncias previstas no art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93;

2 - o bem principal deve ser licitado separadamente dos acessórios e das pertencas, a exemplo de obras e equipamentos, sendo que, em caso da opção pelo não parcelamento, deverá ser demonstrado o custo-benefício dessa escolha sob aspectos de expressividade dos valores envolvidos, incidência de BDI e possibilidade de restrição à competitividade, entre outros, bem como deverão ser apresentados os eventuais impedimentos de ordem técnica e econômica;

26. Esse foi inclusive o entendimento absorvido pela nova lei de licitações, Lei nº 14.1333/2021, que no âmbito dos vários dispositivos, por exemplo, dos artigos 40 e 47, determinou:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

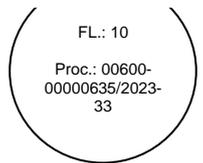
III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.



Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

27. Ademais, a mesma Lei, no inciso VIII do art. 18, estabelece:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

*I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

(...)

*VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;*
(grifamos)

28. Mais recentemente, na intenção de oferecer suporte para que a Administração tenha uma referência para melhor avaliar o parcelamento do objeto, a Instrução Normativa SEGES nº 58⁶, de 08 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a **aquisição de bens e a contratação de serviços e obras**, orientou abrangência do seguinte conteúdo no ETP:

⁶ Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.



Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

(...)

III - **levantamento de mercado**, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser **consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional**, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

(...)

VII - **justificativas para o parcelamento ou não da solução**;

VIII - **contratações correlatas** e/ou interdependentes;

X - **demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis**;

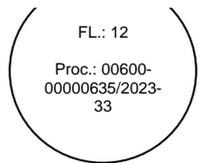
(...)

§ 2º **Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.**

§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021⁷, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais. (grifamos)

29. Ou seja, a IN nº 58/2022, ao nortear a Administração para necessidade de se fazer levantamento de mercado e de se explorar contratações

⁷ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.



similares, oferece ferramentas que vão além de meras elucubrações pouco ou nunca observáveis no que tange à possibilidade de riscos na execução do contrato.

30. Em outras palavras, ela estabelece fundamentos que darão suporte ao gestor para melhor definir sobre o parcelamento ou não do objeto a ser licitado e, portanto, obter o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, promover a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, conseguir o maior desconto para a Administração.

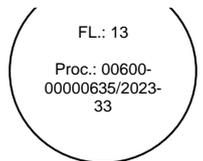
31. Razão pela qual, entendemos tão importante que situações trazidas no bojo do processo para legitimar supostas restrições aos certames devam passar pelo crivo do que já foi experienciado e, dessa forma, dar suporte robusto para motivar o ato praticado pelo gestor em relação ao parcelamento objeto.

32. Isso posto, cria-se a necessidade de se fazer uma análise objetiva da capacidade de os licitantes cumprirem a contento o contrato decorrente da licitação concebida sob a égide do melhor aproveitamento dos recursos e da ampliação da competitividade, sejam eles vencedores em um ou mais lotes da mesma licitação, conforme será discorrido no tópico seguinte.

II.2. Da habilitação cumulativa dos licitantes vencedores em mais de um lote

33. Em apertada síntese, a capacidade técnico-operacional envolve a comprovação de que a empresa participou anteriormente de contrato, cujo objeto era similar ao pleiteado, isto é, busca-se examinar a capacidade que o licitante (pessoa jurídica) tem de reunir mão de obra, equipamentos e materiais, devidamente coordenados, para a perfeita execução do objeto, na quantidade, qualidade e prazos exigidos.

34. Por sua vez, de forma simplória, o exame da qualificação econômico-financeira visa demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, isto é, tem como objetivo verificar a capacidade dos licitantes em suportar os investimentos exigidos para cumprir o objeto licitado, ou em outras palavras, avaliar a solvência financeira da empresa proponente.



35. Dito isso, tendo como referência uma licitação em que foram observados os pressupostos de ordem técnica e econômica e, com efeito, adotou-se o parcelamento do objeto em vários lotes, neste tópico discorreremos sobre as exigências a serem feitas pela Administração no que tange à demonstração da qualificação de um concorrente, caso esse vença a disputa em mais de um lote de forma cumulativa.

36. Explicando melhor, em um cenário em que o edital exija para o **lote 1**, atestados que comprovem a execução de um edifício de 5.000 m² e que a contratada possua condições econômico-financeiras para adimplir um contrato de R\$ 20 milhões; e para o **lote 2**, que demonstre experiência na execução de um edifício de 7.500 m², e a expertise de já ter executado contrato de R\$ 30 milhões; a questão aqui trazida remete à necessidade de o instrumento convocatório fazer cumulativamente ambas as exigências, na hipótese de um mesmo licitante vencer os dois lotes. No caso, a comprovação de já ter executado obra 12.500 m² de área construída e de ter gerido um empreendimento de R\$ 50 milhões.

37. Uma vez que a fase de habilitação visa avaliar a capacidade dos concorrentes, não havendo dúvida de que a dimensão da obra, em regra, é acompanhada por uma maior complexidade de gestão, a solicitação de comprovação de forma cumulativa estaria de acordo com as diretrizes norteadoras da Lei de Licitações.

38. De nada adianta a oferta de ótimos preços, sendo que eles foram apresentados por uma empresa inábil. Quanto mais encargos a empresa se propõe a fazer, mais exigências garantidoras seriam dela demandáveis.

39. Neste momento, por óbvio, não se busca unicamente a proposta de menor valor, mas a melhor proposta acompanhada de garantias concretas de boa execução, asseguradas pelas experiências pretéritas de quem a oferece.



40. Nesse sentido, esta Corte, por exemplo, no âmbito do Processo TCDF nº 00600-00003811/2020-46⁸, notadamente na Decisão nº 3.032/2020 (e-DOC: 5B20651D-e) determinou que:

*O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho, proferido nos seguintes termos: (...) II - determinar à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, com fulcro no art. 87, § 3º, da Lei nº 13.303/2016 c/c o art. 277, “caput”, do RI/TCDF, que suspenda cautelarmente os Pregões Eletrônicos nºs 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2020, 08/2020 e 09/2020, até ulterior deliberação plenária, para que promova a correção das impropriedades relacionadas a seguir, encaminhando ao Tribunal a documentação comprobatória da regularização, no prazo de 10 (dez) dias, ou apresente as devidas justificativas: (...) **d) avaliação das exigências constantes do item 9.10.4 (alusivo à qualificação econômico-financeira) e do item 9.11.1 (relativo à qualificação técnica) de todos editais (inclusive do PE 02/2020) de forma individualizada, deixando de analisar, de forma conjunta, os montantes estabelecidos no respectivo edital (quantia estimada da contratação e quantidade de ônibus exigidos) somados aos valores dos demais editais (no caso, PEs 02/2020 a 09/2020) em que a licitante já tenha se sagrado vencedora;** (...).⁹ (grifamos)*

41. O mesmo entendimento foi aplicado, por exemplo, na Decisão nº 1.515/2022¹⁰ (e-DOC: C12D6262-e), nos seguintes termos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, com fulcro art. 87, § 3º, da Lei n.º 13.303/2016, c/c art. 277 do RI/TCDF, que suspenda o Pregão Eletrônico nº 10/2022 – DECOMP/DA, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam efetuadas as correções a seguir e/ou apresente as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal: a) em relação a habilitação dos licitantes: (...) **2. ajuste o Edital de modo que as exigências relativas à qualificação econômico-financeira e à***

⁸ PREGÕES ELETRÔNICOS: Nº 03/2020, Nº 04/2020, Nº 05/2020, Nº 06/2020, Nº 07/2020, Nº 08/2020 - Objeto: Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de Transporte Escolar.

⁹ Apresentados esclarecimento, eles foram julgados improcedentes, portanto, a mesma determinação foi reiterada na Decisão 3.836/2020 (e-DOC: 847BCBC2-e).

¹⁰ Processo nº 00600-00003581/2022-87 / Pregão Eletrônico nº 10/2022 – Objeto: Registro de Preço para eventual contratação de empresa especializada para construção de bases para implantação de Parquinhos Infantis, em diversos locais do Distrito Federal, conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas no Projeto Básico e no Edital e seus anexos.



qualificação técnica sejam avaliadas levando-se em conta não apenas os valores individualizados de cada lote, mas sim, todos os lotes que a licitante tenha se sagrado vencedora; (...). (grifamos)

42. Posteriormente, indigitada inferência foi reproduzida nas Decisões nºs 1.787/2022 (e-DOC: A290AB5A-e)¹¹ e 2.131/2022 (e-DOC: 8BB66B60-e)¹².

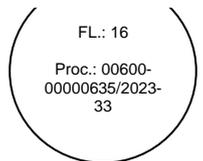
43. Mais recentemente, em processo que analisou Representação ofertada por empresa privada, no âmbito da Decisão nº 1.057/2023 (e-DOC: 7BA82E6A-e), o Tribunal emitiu o seguinte alerta à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB, *in verbis*:

III – alertar ao Diretor-Presidente da TCB e ao pregoeiro responsável pela condução dos PEs n.ºs 03/2020 e 09/2020 quanto à necessidade de, doravante, dar fiel cumprimento às exigências editalícias relacionadas à qualificação econômico-financeira e à qualificação técnica, dos futuros editais deflagrados em momentos concomitantes e que tratem do mesmo objeto, de modo que a avaliação seja feita de forma conjunta (e não individualizada), considerando os montantes estabelecidos no respectivo edital somados aos valores em que a licitante também tenha se sagrado vencedora; (...).

44. Frente a essas ponderações, **não há como se conceber razoável limitar um número de lotes a uma concorrente que apresentou melhor proposta**

¹¹ Reiterada na Decisão 2.763/2022 (e-DOC: FFA4C172-e) / Processo nº 00600-00004704/2022-05 / Pregão Eletrônico nº 06/2022 - Objeto: Registro de Preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação (fornecimento) de veículos, máquinas e equipamentos/implementos, sob demanda, incluindo a operação, manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de combustível e motorista/operador para a formação e operação de “POLOS MECANIZADOS DE ATENDIMENTO AS UNIDADES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DISTRITO FEDERAL - UPT”, para emprego nas frentes de trabalhos de interesse da NOVACAP, junto às Administrações Regionais, Programas e Órgãos do Governo do Distrito Federal, conforme condições, quantidades e exigência

¹² Reiterada na Decisão 4.578/2022 (e-DOC: D4488423-e) / Processo nº 00600-00005568/2022-62 / PREGÃO ELETRÔNICO Nº 140/2022 - Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial corretiva, com fornecimento de mão-de-obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), da prevenção e combate a incêndio, das redes de vapor e condensado, das redes de gases medicinais e de estruturas físicas dos edifícios que compõem a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF e dos imóveis sob sua responsabilidade, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital.



e demonstrou aptidão técnica e econômico-financeiro para cumprir todos os contratos dos lotes para os quais se sagrou vencedor.

45. Por oportuno, contraponto necessário que julgamos importante trazeremos à tona externado pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão nº 1.516/2013 - Plenário, foi noticiado no Informativo de Licitações e Contratos nº 156, da seguinte forma:

À luz do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e do art. 3º da Lei 8.666/93, para cada lote em disputa em dada licitação as regras licitatórias aplicam-se como se fossem certames distintos, não se justificando a exigência de acumulação de atestados de capacidade técnico-operacional.

Representação acerca de licitação promovida pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) para a construção dos campi Horizonte e Boa Viagem, em lotes distintos, apontou possível restrição ao caráter competitivo do certame. A irregularidade consistiria na exigência de comprovação de experiência em serviço a executar com quantitativos superiores aos limites observados na jurisprudência do TCU. Em sede de oitiva prévia restou confirmada a irregularidade atinente aos quantitativos, sobrevindo, ainda, a constatação de que o edital exigira, dos licitantes interessados em participar dos dois lotes, atestados com quantitativos em valores dobrados. Diante da anulação do certame pelo IFCE, o relator entendeu pertinente que a representação fosse considerada prejudicada ante a perda do objeto, sem prejuízo de cientificar a autarquia, dentre outros fatos apurados, que “à luz do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e do art. 3º da Lei 8.666/1993, para cada lote em disputa as regras licitatórias aplicam-se como se fossem em certames diferentes, não devendo haver exigência de acumulação de atestados de capacidade técnico-operacional”. O Tribunal acolheu o juízo de mérito formulado pelo relator. [Acórdão 1516/2013-Plenário](#), TC 009.072/2013-6, relator Ministro Valmir Campelo, 19.6.2013.

46. *Data venia*, essa seja a posição do Tribunal de Contas da União, ela não nos parece ser a melhor forma de se promover a avaliação técnica dos licitantes dentro do contexto que poderá se materializar caso o mesmo concorrente seja vencedor em mais de um lote no mesmo certame.

47. Sobre a habilitação técnico-operacional, o entendimento que prevalece no TCU é de que a exigência a ser feita aos licitantes deva limitar-se a até



50% do total a da unidade do serviço a ser contratado. Ou seja, tratando-se de um contrato de uma obra de 6.000 m², deve-se exigir das empresas a demonstração de experiência preterida em obra similar de até 3.000 m².

48. Por sua vez, a interpretação dada pelo TCU no Acórdão transcrito, a nosso ver, não corresponde uma boa medida de avaliação da capacidade dos licitantes, pois, caso a contratação tivesse como objeto a construção 02 prédios de 6.000 m² licitados em lotes distintos, totalizando, portanto, 12.000 m², seria suficiente que um licitante apresentasse o mesmo atestado de 3.000 m² para ambos os lotes, e, caso se sagrasse vencedor em ambos, sob a interpretação daquela Corte, teria atendido os 50% para fins que qualificação técnico-operacional.

49. Tal interpretação foge ainda mais da realidade da execução contratual quando utilizamos como referência, por exemplo, uma licitação com nove lotes, como foi o caso enfrentado por este TCDF na contratação de serviço de transporte escolar, nos termos do que foi anteriormente relatado no § 40.

50. Sob nossa ótica, a avaliação cumulativa dos licitantes em todos os lotes em que se sagrar vencedor é o ponto fulcral para que a Administração possa ter suporte para não limitar o número de lotes a serem vencidos por um mesmo concorrente.

II.3. Do uso de limitador de lotes em licitações

51. Inicialmente, sobre o caso, entendemos oportuno destacarmos estudo intitulado "*Limite de contratos por empresas em licitações públicas: uma análise sob a ótica da teoria dos leilões*", de coautoria de Auditora de Controle Externo desta Corte, Sra. Adriana Cuoco Portugal, também publicado na Revista do TCU¹³, o qual, levando em consideração situações anteriormente vivenciadas por este TCDF, anota:

*(...) em 2013 foram lançadas no DF licitações para a conservação de vias urbanas no âmbito do então denominado Programa Asfalto Novo¹⁴. **Foram três etapas de licitação que representavam a realização de diferentes serviços de pavimentação urbana em todo o DF. Cada etapa possuía a***

¹³ <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1700> (consulta efetuada em 29/05/2023)

¹⁴ Serviço de engenharia para o preenchimento de buracos em vias urbanas.



restrição de não ser permitido à Administração Pública firmar mais do que três contratos com uma mesma empresa, sendo previsto no edital que:

Caso uma licitante seja julgada vencedora em 03 (três) lotes, as propostas apresentadas para os demais lotes será(ão) devolvida(s) devidamente lacrada(s). Os envelopes das propostas serão abertos sequencialmente.

(...)

Nos últimos dois lotes (13 e 14), duas propostas foram devolvidas lacradas para a licitante que já havia sido sagrada vencedora em outros três lotes precedentes, reduzindo a quantidade de propostas para esses lotes. Ademais, dos 14 lotes da licitação, 57% tiveram disputa de, no máximo, 3 (três) empresas, o que pode indicar uma redução da concorrência nos primeiros lotes possivelmente devido ao receio das empresas de ficar precocemente fora do processo licitatório.

Já o resultado da licitação referente à segunda etapa do programa, cujos contratos totalizavam cerca de R\$ 245 milhões (duzentos e quarenta e cinco milhões de reais), apresentou diferentes características, mas que também demonstram a influência da solução na disputa pelos lotes. O universo de empresas, em verdade, caiu bastante, passando a apenas 14 (quatorze) empresas proponentes para os 16 (dezesseis) lotes de licitação. Todos os lotes tiveram até 4 (quatro) propostas apenas, sendo que 88% deles (14 dos 16) foram alvo de até 2 (duas) propostas.

(...)

Em 2015, nova licitação na área de urbanização pública, dessa vez referente aos serviços de “tapa-buraco”¹⁵, foi lançada **também com uma restrição quanto à assinatura de contratos com licitantes vencedoras.** Nesse caso, toda a região do DF foi dividida em 16 (dezesseis) lotes, restringindo-se a 2 (dois) a quantidade de contratos que poderiam ser firmados por uma mesma empresa e estabelecendo-se uma novidade:

Os envelopes das propostas serão abertos de acordo com a sequência dos lotes estabelecidos por meio de sorteio realizado no instante da abertura da sessão respectiva. A fim de que os serviços sejam executados dentro do cronograma previsto, a licitante somente poderá ser declarada vencedora em até 02 (dois) lotes.

(...)

Essa condição, como era de se esperar, levou a sagrar vencedoras licitantes que não tinham efetivamente oferecido o menor valor para alguns lotes. No caso específico deste certame, um número muito maior de

¹⁵ Concorrência Pública nº 18/2015 da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP).



propostas foi desconsiderado (19 (dezenove) propostas num total de 77 (setenta e sete), representando 25% das propostas apresentadas) e foi possível obter exatamente o custo da restrição à competição, uma vez que foram conhecidas as propostas de todas as licitantes para todos os lotes.

Em 8 (oito) dos 16 (dezesesseis) lotes, portanto, na metade dos lotes em licitação, as vencedoras não haviam apresentado proposta de menor valor, de maneira que, ao final, a Administração contratou os serviços nesses lotes por um montante R\$ 2,6 milhões superior ao que seria contratado caso não houvesse a restrição de as empresas firmarem até dois contratos. (grifamos)

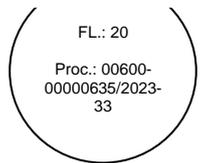
52. Diante dos números levantados, entre as conclusões alcançadas pelo estudo, constatou-se **maior onerosidade na contratação em certames com limitação de lotes**, nessas palavras:

*Outra perda, no entanto, foi identificada à medida que o modelo se enriqueceu com a inserção de restrição na contratação de uma mesma empresa para todos os lotes em licitação. Embora a solução do jogo proposto tenha se mostrado eficiente sem nenhuma restrição na licitação (a licitante de menor custo terá condições de propor o menor valor para o projeto), **a análise da restrição no processo licitatório mostrou que aquele resultado eficiente desaparece e as empresas tendem a propor os maiores valores possíveis para a realização do projeto (usualmente o valor estimado pelo governo, tido como “teto” para as propostas), garantindo que cada uma ficará com uma parte do projeto ao maior custo possível para o governo. Essa situação acaba por se assemelhar a um conluio cujas bases são as próprias definições das regras do certame, o que conferiria a essa negociação um caráter institucional indesejado.***

Nesse caso, o efeito adverso de redução da concorrência se mostrou com uma drástica redução do grau de competitividade do certame, sugerindo que a exigência possa inclusive ter estimulado certa concertação implícita entre as empresas participantes sobre em que lotes cada uma deveria concentrar seus lances. (grifamos)

53. No âmbito de sua competência, em situações em que observou limitações de número de lotes passíveis de adjudicação a um mesmo licitante, o Pleno do Tribunal de Contratos da União fez as seguintes ponderações, *in verbis*:

- Acórdão nº 1.252/2016 – Plenário:



9.2.3. *vedação de uma mesma licitante vencer mais de uma das concorrências subsequentes à pré-qualificação, o que afronta os arts. 5º, 37, e 70, da Constituição Federal de 1988, o art. 3º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.801/2008, 2.373/2013, 1.223/2013, todos do Plenário);*

- Acórdão nº 111/2016 – Plenário:

9.4.2.7. *falta de clareza no edital, a permitir vedação a que um licitante com proposta mais vantajosa seja contratado para os dois lotes licitados (Corredor Itaim Paulista-São Mateus e Corredor Radial Leste - Trecho 3) simultaneamente, conforme interpretação da comissão de licitação;*

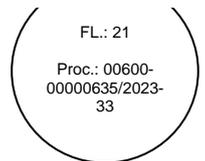
- Acórdão nº 2.373/2013 – Plenário:

9.1.9. *requisitos inadequados de habilitação nos instrumentos convocatórios restringem o caráter competitivo dos certames licitatórios, a exemplo de: preços fixos na planilha orçamentária, impedindo que as licitantes ofertassem descontos para itens que representavam 18% do valor total da planilha; exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para fins de demonstração da capacidade técnico-operacional em percentuais superiores aos usuais (50%), sem justificativa para tanto; **vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote**; exigência de que a comprovação dos serviços da qualificação técnica fossem todos ou quase todos em um único contrato; exigência de comprovação de serviço não constante na planilha orçamentária; exigência, na qualificação técnica operacional e profissional, de experiência em serviços sem relevância financeira; (grifamos)*

- Acórdão nº 1.223/2013 – Plenário:

9.5. *dar ciência ao (...) que foram detectadas as seguintes irregularidades no Edital de Pré-Qualificação 015/12/SIURB:*

9.5.1.2. *inclusão de cláusula que estabelece que, na futura concorrência para as obras, uma mesma empresa ou consórcio poderá sagrar-se vencedora em apenas um dos seis lotes existentes, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;*



54. Da mesma forma, este TCDF, por exemplo, nas recentes Decisões nºs 232/2023, 4.617/2022, 3.924/2022 e 1.656/2022 também rechaçou a limitação de uma mesma licitante vencer a concorrência em um número específico de lotes.

55. Ademais, a Decisão Normativa nº 02/2012 – TCDF sobre a oferta de propostas em mais de um lote na mesma licitação, regulamentou:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

a) Quanto ao parcelamento:

(...)

4 - com vistas ao aproveitamento da economia de escala, é possível, em uma licitação dividida em lotes e/ou itens, a apresentação, pelos interessados, em envelopes distintos, de propostas de preço tanto para os lotes e/ou itens licitados individualmente como uma proposta de preços geral para todos os lotes e/ou itens, sendo condicionante para a vitória dessa proposta geral que ela seja inferior à somatória das melhores propostas individuais de preços para os lotes e/ou itens, bem como que os preços sejam exequíveis, conforme disposto no art. 48 da Lei nº 8.666/93, e que na hipótese de aditamento contratual, o valor total despendido não supere aquele que se obteria com a adjudicação das propostas individuais. Além disso, deverá ficar justificado nos autos da licitação que a complexidade da contratação da obra, do serviço ou do fornecimento de bens, pretendida pelo certame, caso ocorra a adjudicação de todos lotes e/ou itens a um único licitante, não provocará o risco de inadimplência do contratado, nas condições e prazos convencionados;

56. Um caso que entendemos válido trazeremos à baila, remete ao Processo TCDF nº 00600-00005568/2022-62¹⁶, para o qual não houve limitação de lotes, e que cuidou da análise do edital referente à contratação de serviço de

¹⁶ PREGÃO ELETRÔNICO Nº 140/2022 - Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial corretiva, com fornecimento de mão-de-obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), da prevenção e combate a incêndio, das redes de vapor e condensado, das redes de gases medicinais e de estruturas físicas dos edifícios que compõem a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF e dos imóveis sob sua responsabilidade, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

FL.: 22

Proc.: 00600-
00000635/2023-
33

manutenção predial no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

2. Em suma, a contratação com valor total de referência de R\$ 101.870.213,35 (cento e um milhões, oitocentos e setenta mil, duzentos e treze reais e trinta e cinco centavos) foi parcelada em 28 (vinte e oito) lotes, sendo 07 (sete) destinados à cota reservada e 21 (vinte e um) à ampla concorrência, conforme a seguir detalhada:

Lote	Local	Valor Total	Cota	%
01	FUNDAÇÃO HEMOCENTRO DE BRASÍLIA – FHB	R\$ 943.385,90	Cota Reservada	0,93%
02	FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM CIÊNCIAS DA SAÚDE – FEPECS	R\$ 2.756.998,61	Ampla Concorrência	2,71%
03	COMPLEXO REGULADOR DO DISTRITO FEDERAL – CRDF	R\$ 1.287.215,63	Cota Reservada	1,26%
04	SUBSECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE – SVS	R\$ 3.243.119,87	Ampla Concorrência	3,18%
05	PARQUE DE APOIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE NO SAI	R\$ 4.226.168,87	Ampla Concorrência	4,15%
06	HOSPITAL SÃO VICENTE DE PAULO – HSVP	R\$ 2.311.268,07	Ampla Concorrência	2,27%
07	HOSPITAL DE APOIO DE BRASÍLIA – HAB	R\$ 2.179.773,82	Cota Reservada	2,14%
08	HOSPITAL MATERNO INFANTIL DE BRASILIA – HMIB	R\$ 6.187.762,11	Ampla Concorrência	6,07%
09	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE OESTE - SRSOE / CEILÂNDIA - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 3.235.461,34	Ampla Concorrência	3,18%
10	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE OESTE - SRSOE / CEILÂNDIA	R\$ 5.560.202,57	Ampla Concorrência	5,46%
11	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE OESTE - SRSOE / BRAZLÂNDIA	R\$ 2.640.267,07	Ampla Concorrência	2,59%
12	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE – SRSSO / TAGUATINGA - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 2.803.788,02	Ampla Concorrência	2,75%
13	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE – SRSSO / TAGUATINGA	R\$ 6.894.060,58	Ampla Concorrência	6,77%
14	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE - SRSSO / SAMAMBAIA E RECANTO DAS EMAS - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 4.208.220,10	Ampla Concorrência	4,13%
15	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE - SRSSO / SAMAMBAIA E RECANTO DAS EMAS	R\$ 3.784.153,07	Ampla Concorrência	3,71%
16	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE – SRSNO / PLANALTINA - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 2.153.477,04	Cota Reservada	2,11%
17	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE – SRSNO / PLANALTINA	R\$ 3.176.064,88	Ampla Concorrência	3,12%
18	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE - SRSNO / SOBRADINHO - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 2.217.724,85	Cota Reservada	2,18%
19	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE - SRSNO / SOBRADINHO	R\$ 4.635.842,09	Ampla Concorrência	4,55%
20	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRO SUL - SRSCS - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 3.493.361,35	Ampla Concorrência	3,43%
21	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRO SUL – SRSCS	R\$ 3.773.531,83	Ampla Concorrência	3,70%
22	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE LESTE - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 2.083.482,75	Cota Reservada	2,05%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

FL.: 23

Proc.: 00600-
00000635/2023-
33

Lote	Local	Valor Total	Cota	%
23	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE LESTE – SRSLE	R\$ 7.087.793,45	Ampla Concorrência	6,96%
24	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUL - SRSSU - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 3.189.026,79	Ampla Concorrência	3,13%
25	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUL – SRSSU	R\$ 6.909.958,24	Ampla Concorrência	6,78%
26	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL - SRSCE - ATENÇÃO PRIMÁRIA	R\$ 1.505.148,59	Cota Reservada	1,48%
27	SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL – SRSCE	R\$ 2.380.547,72	Ampla Concorrência	2,34%
28	HOSPITAL REGIONAL DA ASA NORTE – HRAN	R\$ 7.002.408,14	Ampla Concorrência	6,87%

57. Das informações extraídas da “Ata de Realização do Pregão Eletrônico” (fls. 01/76)¹⁷, da “Ata de Realização do Pregão Eletrônico - Complementar Nº 1” (fls. 77/81), do “Termo de Adjudicação do Pregão” (fls. 82/83) e do “Termo de Homologação do Pregão Eletrônico” (fls. 84/91), e compiladas no quando a seguir, temos:

Lote	Valor Referência	Valor Arrematado	Nº de Licitantes	Nº de Lances	Nº de Recursos	Vencedor	Desconto
01	R\$ 943.385,90	R\$ 641.502,41	3	7	0	SMARTER ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 34.228.416/0001-83)	47,06%
02	R\$ 2.756.998,61	R\$ 2.288.308,85	14	74	0	POLI ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 00.700.518/0001-38)	20,48%
03	R\$ 1.287.215,63	R\$ 888.178,78	6	44	1	ELSHADAY ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 03.374.268/0002-62)	44,93%
04	R\$ 3.243.119,87	R\$ 2.205.321,51	9	93	0	CONTARPP ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 26.412.148/0001-27)	47,06%
05	R\$ 4.226.168,87	R\$ 3.254.150,03	13	37	1	H2F CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	29,87%
06	R\$ 2.311.268,07	R\$ 1.664.113,01	11	51	1	POLI ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 00.700.518/0001-38)	38,89%
07	R\$ 2.179.773,82	R\$ 1.591.234,89	7	43	2	SMARTER ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 34.228.416/0001-83)	36,99%
08	R\$ 6.187.762,11	R\$ 4.578.943,96	11	47	3	H2F CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	35,14%
09	R\$ 3.235.461,34	R\$ 2.620.723,69	12	31	3	H2F CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	23,46%
10	R\$ 5.560.202,57	R\$ 4.114.549,90	12	38	2	GENNESIS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 17.851.596/0001-36)	35,14%
11	R\$ 2.640.267,07	R\$ 2.033.005,60	9	27	2	H2F CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	29,87%

¹⁷ Indicação de folhas remetem as páginas do arquivo PDF que compõe o Papel de Trabalho apensado à Peça nº 06 (e-DOC: 270B057A-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

FL.: 24

Proc.: 00600-
00000635/2023-
33

Lote	Valor Referência	Valor Arrematado	Nº de Licitantes	Nº de Lances	Nº de Recursos	Vencedor	Desconto
12	R\$ 2.803.788,02	R\$ 2.046.765,26	9	32	2	GENNESIS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 17.851.596/0001-36)	36,99%
13	R\$ 6.894.060,58	R\$ 5.032.664,22	10	41	2	DAN ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 00.630.999/0001-52)	36,99%
14	R\$ 4.208.220,10	R\$ 3.072.000,67	8	32	3	GENNESIS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 17.851.596/0001-36)	36,99%
15	R\$ 3.784.153,07	R\$ 2.800.273,27	8	22	2	H2F CONSTRUÇOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	35,14%
17	R\$ 3.176.064,88	R\$ 2.540.851,90	8	39	0	GENNESIS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 17.851.596/0001-36)	25,00%
18	R\$ 2.217.724,85	R\$ 1.508.052,89	4	17	2	SMARTER ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 34.228.416/0001-83)	47,06%
19	R\$ 4.635.842,09	R\$ 3.337.806,30	9	22	0	SMARTER ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 34.228.416/0001-83)	38,89%
20	R\$ 3.493.361,35	R\$ 2.445.352,94	10	36	3	POLI ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 00.700.518/0001-38)	42,86%
21	R\$ 3.773.531,83	R\$ 2.641.472,28	12	38	2	POLI ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 00.700.518/0001-38)	42,86%
22	R\$ 2.083.482,75	R\$ 1.437.603,10	2	13	1	ELSHADAY ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 03.374.268/0002-62)	44,93%
23	R\$ 7.087.793,45	R\$ 4.890.577,69	8	33	0	H2F CONSTRUÇOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS DE MAO DE OBRA LTDA (CNPJ: 19.897.299/0001-57)	44,93%
24	R\$ 3.189.026,79	R\$ 2.296.099,29	9	27	2	DAN ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (CNPJ: 00.630.999/0001-52)	38,89%
25	R\$ 6.909.958,24	R\$ 4.698.771,60	9	38	3	CONTARPP ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 26.412.148/0001-27)	47,06%
26	R\$ 1.505.148,59	R\$ 1.113.809,96	5	10	1	SMARTER ENGENHARIA EIRELI (CNPJ: 34.228.416/0001-83)	35,14%
27	R\$ 2.380.547,72	R\$ 1.785.410,00	12	32	2	COSS CONSTRUÇOES LTDA (CNPJ: 01.021.708/0001-91)	33,33%
28	R\$ 7.002.408,14	R\$ 4.901.685,70	11	45	1	ELSHADAY ENGENHARIA LTDA (CNPJ: 03.374.268/0002-62)	42,86%

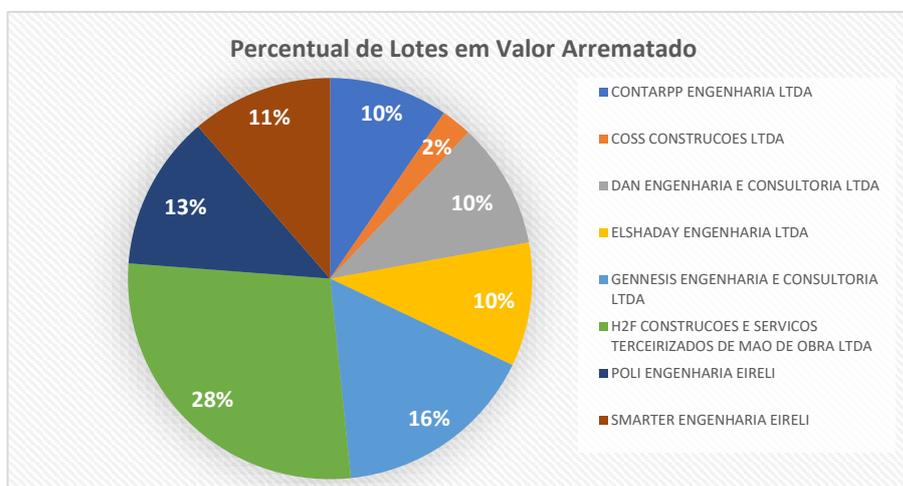
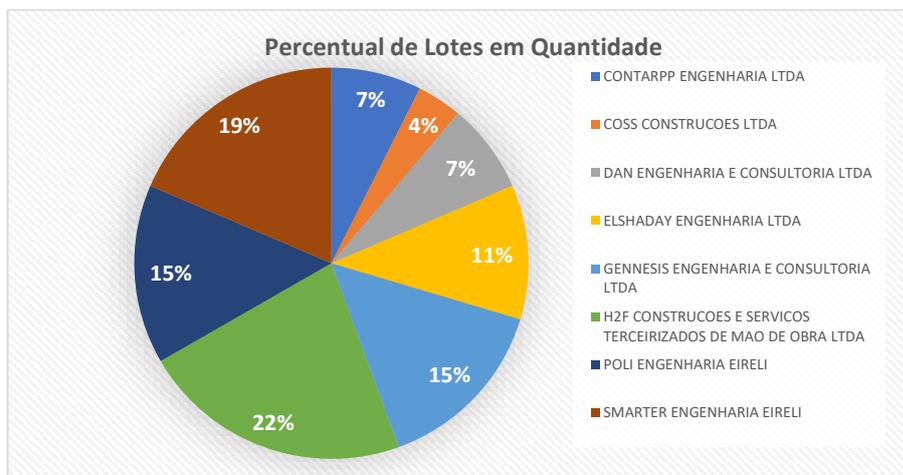
58. Como representação gráfica do resultado do certame, temos que para os 27¹⁸ lotes efetivamente arrematados, ocorreram apenas 8 (oito) empresas vencedoras, conforme a seguir demonstrado:

¹⁸ Já que o Lote nº 16 restou fracassado (fls. 89/90)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

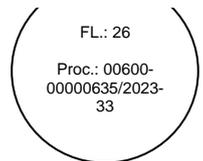
FL.: 25

Proc.: 00600-
00000635/2023-
33

59. Apesar do relativo baixo número de vencedores, é indiscutível a alta competitividade observada no certame, refletida no número de participantes, nas quantidades de lances ofertados, nos descontos oferecidos, como também, expressada no número de recursos interpostos ao Pregoeiro e posteriormente a esta Corte¹⁹.

60. Para o caso em comento, não nos parece razoável a Administração afastar a possibilidade de uma mesma licitante, que garantiu sua habilitação técnica

¹⁹ Conhecidas mediante Decisões nºs 4.422/2022 e 4.578/2022.



e econômica, de fazer uso dos, já compreendidos, efeitos barganha²⁰ e escala²¹ na gestão dos contratos que por acaso se sagrar vencedora.

61. Em outra prumada, em relação à alegação registrada no Relatório/Voto (e-DOC: 53331F6F-c) de que:

Saliento, inclusive, que, segundo a Asbraco:

“A limitação de lotes propicia a contratação de um número maior de empresas, objetivando assegurar que a Administração e, por consequência, a coletividade não venham a sofrer prejuízos decorrentes de eventual perda de capacidade financeira/operacional pelo contratado e, assim, sofra com a interrupção da obra ou serviço, risco que é concreto quando o objeto contratado se encontra concentrado em uma mesma empresa.

62. Tal preocupação nos parece legítima, no entanto, a nosso ver, a legislação em vigência prevê soluções para contornar tal cenário que vão além de conjecturas com potencial de conduzir a Administração para realização contratação menos vantajosa.

63. Conforme podemos extrair do caso recentemente enfrentado por esta Corte no âmbito do Processo TCDF nº 00600-00010360/2021-84²², que cuidou da análise da contratação de empresa para realizar serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de toda a rede de alimentação elétrica do Metrô de Brasília.

64. Previamente, entendemos que é de consenso que tal contratação seja de suma importância tanto para manutenção da integridade do patrimônio do Metrô/DF como para garantia da segurança de seus usuários, sendo, de fato, um serviço que deve ser entendido como ininterrupto para o qual não se pode prescindir de sua realização nem mesmo por um curto prazo de tempo.

²⁰ Resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado em função de economia de escala.

²¹ Ganho de eficiência decorrente da repetição sistemática de determinada atividade, seja pelo aumento da produtividade ou pela diminuição das perdas, sempre resultando em custos menores.

²² PREGÃO ELETRÔNICO Nº 31/2021 – Objeto: contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços continuados de manutenção dos Sistemas de Alimentação Elétrica (Energia) e Ventilação (corretiva, preventiva e preditiva) da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ-DF, conforme especificações contidas do Anexo I - Termo de Referência.



65. Ocorre que, no interim da análise de Representação ofertada no bojo do Processo, houve a judicialização da questão e, como resultado, a concessão de liminar que suspendeu a adjudicação da contratação ao licitante vencedor, ou seja, por fato alheio à vontade da Administração a execução de um contrato de primeira necessidade, concebido por razões técnicas em lote único, teve que ser suspenso por prazo indeterminado.

66. A nosso ver, o cenário que se concretizou naquela ocasião fora potencialmente de proporções mais graves do que algum outro que possa ser conjecturado, como por exemplo, de suspensões em contratos de manutenção de pavimentos asfálticos, que, para os defensores da limitação do número de lotes a um mesmo licitante, se justificaria a implementação de tal restrição.

67. Em apartada síntese, o remédio legal utilizado pela Jurisdicionada para dar continuidade ao serviço foi a efetuação de contratação emergencial, conforme noticiado pelo Metrô/DF e registrado no Relatório/Voto (e-DOC: [D158A9AC-e](#)) que conduziu a Decisão nº 141/2023²³, *in verbis*:

(...) recentemente foi assinado o Contrato Emergencial n.º 02/2023, também pactuado entre o Metrô/DF e a empresa MPE Engenharia e Serviços S.A., com vigência até o dia 09.08.2023, cujo extrato contratual foi publicado no DODF de 27.02.2023, nestes termos:

“Processo: 00097-00001312/2023-12. Contratante: METRÔ-DF. Contratada: MPE ENGENHARIA E SERVIÇOS S.A. CNPJ: 04.743.858/0005-20. Espécie: Contrato Nº 02/2023. Objeto: Contratação emergencial de empresa de engenharia para prestação de serviços continuados de manutenção corretiva, preventiva e preditiva dos Sistemas de Alimentação Elétrica e Ventilação do METRÔ-DF. Modalidade de licitação: dispensa de licitação. Valor global estimado: R\$ 3.633.474,94. Vigência: 10/02/2023 a 09/08/2023. Dotação Orçamentária: Natureza de Despesa 33.90.39, Programa de Trabalho 26.453.6216.2756.6137, Fonte de Recurso 220. Nota de Empenho: 2023NE00214. Data da Assinatura: 10/02/2023. Pela Contratante: Handerson Cabral Ribeiro e Márcio Guimarães de Aquino. Pela contratada: Luciano Reis da Silva e Vinícius Leite Correa.”

²³ A Decisão nº 141/2023, que por sua vez, autorizou o prosseguimento do certame.



68. Como inicialmente pontuamos, a própria legislação prevê soluções para execução de um serviço de extrema necessidade para o qual, por vontade alheia da Administração, tenha sido interrompido.

69. Aqui citamos a efetuação de contratação emergencial (Inciso IV, art. 24 da Lei 8.666/93²⁴), no entanto, o mesmo dispositivo da Lei define no inciso XI, que também seria dispensável a licitação, logo, seria retomada a execução do contrato de maneira célere:

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

70. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), por sua vez, no caso de interrupção de contratos, delineou no § 7º do art. 90 com mais amplitude essa questão, vejamos:

*§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados **para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual**, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo.*

71. Os citados dispositivos, normatizam:

§ 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor

§ 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:

*I - **convocar os licitantes remanescentes** para negociação, na ordem de*

²⁴ IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.



*classificação, **com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário;***

***II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.** (grifamos)*

72. Nesse contexto, a julgar pelo caso apresentado, em que a solução para contornar a interrupção de um contrato de primeira necessidade para a Administração foi devidamente reparada, não há como concebermos razoável dispensar-se a celebração de um contrato mais vantajoso em razão de um excesso de prudência desarrazoado.

73. Portanto, geralmente, não se justificaria a limitação do número de lotes por receio de supostos prejuízos decorrentes de interrupção contratual por vontade alheia a da Administração, haja vista, para esses casos, existir na própria legislação mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos.

III. Conclusão

74. Em relação ao estudo especial demandado, tendo por parâmetros a jurisprudência já adotada por esta Corte, pelo Tribunal de Contas da União, a Lei nº 8.666/93 e a nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) pode-se, então, concluir, que, via de regra, não se justifica a limitação do número de lotes por receio de supostos prejuízos decorrentes de interrupção contratual por vontade alheia a da Administração. Nesse contexto, mostra-se salutar dirigir orientações a todo complexo Administrativo do GDF no seguinte sentido:

- Estabeleça critérios em seus editais de modo que as exigências relativas à qualificação econômico-financeira e à qualificação técnica sejam avaliadas levando-se em conta não apenas os valores individualizados de cada lote, mas sim, todos os lotes que a licitante tenha se sagrado vencedora;
- Exima-se de limitar do número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante por receio de supostos prejuízos decorrentes de



interrupção contratual por vontade alheia a da Administração, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos;

- Caso opte pela inclusão de regramento que limite o número de lotes por licitantes, apresente estudo técnico/econômico comprovando que as medidas indicadas nos itens anteriores não se mostram eficientes e suficientes para a adequada manutenção da continuidade, qualidade e segurança dos serviços a serem contratados por uma mesma empresa.

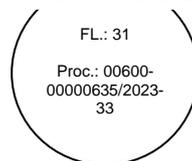
III. SUGESTÕES

75. Ante do exposto, sugerimos ao egrégio Tribunal que:

- I. tomar conhecimento da presente Informação nº 157/2023 – DIFLI;
- II. considerar atendido o item IV, alínea “a”, da Decisão nº 764/2022;
- III. firmar entendimento acerca do limitador de lotes nas licitações públicas do Distrito Federal, à luz das legislações em regência, arts. 3º, inciso I, e 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993; art. 4º, inciso VI da Lei nº 12.462/2011; art. 32, inciso III da Lei nº 13.303/2016, da Decisão Normativa nº 02/2012 – TCDF e sob a égide da Lei nº 14.133/2021, no sentido de que a Administração:
 - a) exima-se de limitar do número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante por receio de supostos prejuízos decorrentes de interrupção contratual por vontade alheia a da Administração, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos;
 - b) estabeleça critérios nos editais de modo que as exigências relativas à qualificação econômico-financeira e à qualificação técnica sejam avaliadas levando-se em conta não apenas os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI



valores individualizados de cada lote, mas sim, o total de lotes que uma mesma licitante tenha se sagrado vencedora;

- c) caso opte pela inclusão de regramento que limite o número de lotes por licitantes, apresente estudo técnico comprovando que as medidas indicadas nas alíneas anteriores não se mostram eficientes e suficientes para a adequada manutenção da continuidade, qualidade e segurança dos serviços a serem contratados por uma mesma empresa;

IV. autorizar:

- a) a ciência da Decisão a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto a todo complexo administrativo do GDF;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para arquivamento, sem prejuízos de futuras averiguações.

Brasília/DF, 5 de junho de 2023.

À consideração superior.

(assinado digitalmente)

Rafael de Freitas Teixeira

Auditor de Controle Externo

De acordo.

Em 12 de junho de 2023.

(assinado digitalmente)

Hugo Tomaz Neto Moraes

Diretor da DIFLI