



GT Locações & Serviços



**ILUSTRÍSSIMA SENHORA IVINA KAGILA BEZERRA DE ALMEIDA,
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PENTECOSTE - CEARÁ.**

"O apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciosa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa dano ao Erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece o interesse público e passa a conferir os pontos e vírgulas como se isso fosse o mais importante a fazer."

Ministro Adylson Motta - Tribunal de Contas da União

RECURSO ADMINISTRATIVO

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 2021.08.12.45-CP-ADM

GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELE, empresa estabelecida na Cidade de Fortaleza, à Rua Álvares Cabral Nº 719 - Bairro da Serrinha, inscrita no CNPJ Nº 13.430.619/0001-88, por intermédio de sócio administrador, inscrita na referida **CONCORRÊNCIA PÚBLICA** da "**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS NO MUNICÍPIO DE PENTECOSTE - CEARÁ**", tem conhecimento por meio do Diário Oficial do Estado do Ceará - DOE CE em 27 de outubro de 2021 da ata do julgamento de habilitação, realizada em 25 de outubro de 2021, onde consta a **INABILITAÇÃO** da **GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELE**, por alegação de "**não apresentar acervo técnico a parcela de maior relevância 'desmatamento, destocamento de arvores e limpeza; descumprindo o item 4.2.4.2, alínea "e" do edital; O contrato de**

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntlrc@hotmail.com

*Irina Kagila
03.11.2021*



GT Locações & Serviços



prestação de serviços (fl. 2782), não possui o registro do cartório como determina o item 4.2.4.5, inciso III do edital", "data vênia", inconformada com referidas decisões, vem, **tempestivamente**, com fulcro no edital de Concorrência Pública, Item 13.0 e no artigo 109, inciso I, alínea "a" e artigo 110, ambos da Lei 8.666/93, e suas alterações posteriores, dela interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** a Senhora Presidente, contra o ato da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Pentecoste - Ceará, na conformidade das razões que em anexo seguem.

Assim, requer a V.Exa. que seja o presente recurso recebido nos efeitos devolutivos e suspensivos, conforme preceitua o parágrafo 2º do artigo 109 da Lei 8.666/93 e encaminhada à autoridade superior, após cumprimento das formalidades legais.

Data vênia, mas não procede a inabilitação, pois nenhuma irregularidade existe na apresentação da proposta da **GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELE**, conforme se pode observar que estão em estrita observância com a legalidade.

Entedemos que a Nobre Comissão de Licitação deveria pautar suas decisões no procedimento formal, mas sem cair no chamado "**formalismo**", que se manifesta pelo apego excessivo à forma, afastando-se da finalidade da seleção da proposta mais vantajosa, tão combatida por juristas, advogados, magistrados e professores, como podemos citar:

"a orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados. (...) Procedimento formal, entretanto, não se confunde com 'formalismo', que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias" (grifou-se)

HELY LOPES MEIRELLES

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntlnc@hotmail.com



GT Locações & Serviços

“O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela tem seu papel. Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, na qual o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância da coisa.” (grifou-se)

CARLOS ARI SUNDFELD E BENEDICTO PEREIRA PORTO NETO

“não se pode imaginar a licitação como um conjunto de formalidades desvinculadas de seus fins. A licitação não é um jogo, em que se pode naturalmente ganhar ou perder em virtude de milimétrico desvio em relação ao alvo - risco que constitui a própria essência, e graça, dos esportes.” (grifou-se)

CARLOS ARI SUNDFELD

É obvio que não se justifica a inclusão, enxertos ou alterações em descompasso com a Lei nº 8.666/93, pois Nobre Comissão Permanente de Licitação ao compor o **item 4.2.4.2 “e”** e **item 4.2.4.5, inciso III** da Capacidade Técnica Profissional, alterando claramente e formulados ao arrepio da lei, portanto são impróprios e **ILEGAIS**, assim não justifica a nossa inabilitação, ainda mais, por serem **“falhas formais”** que podem ser superadas com a realização de diligências, autorizadas pela própria Lei 8.666/93 (artigo 32, §3º), com a finalidade de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

Até entendemos, que o **formalismo** seja visto como prudência, cuidado e zelo ao tratar da coisa pública, porém **fechar os olhos para a legalidade** se torna um fato mais grave, pois demonstra o **desconhecimento da Lei das Licitações Nº 8.666/93 e suas alterações posteriores**, que pode levar e conduzir o certame para o campo da ilegalidade, dispondo em risco o processo, transformando-o viciado, ensejando em lesão ao patrimônio público ao utilizar-se com argumentos sem fundamento legal, rejeitas por reiteradas decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores de Contas, sintetizadas em jurisprudências através conjunto de acordãos que não podem ser recorridas, apontando que as exigências ilegais do presente edital, especificamente no item

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE.
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 -- Fone: (85) 3469-2799
gtloc@hotmail.com



GT Locações & Serviços



4.2.4.2 "e", por **não ser parcela de maior relevância** e item 4.2.4.5, inciso III, do contrato de prestação de serviços, por ter à **desobrigação do registro em cartório**, exigências que agride e ofende diversos dispositivos, confirmando indiscutivelmente ou sem dúvidas é uma **DECISÃO ILEGAL**.

Indiscutível é que a licitação deve observar os princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade entre os concorrentes, publicidade, probidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, etc.), a não observância a tais implica na frustração do procedimento licitatório e, por conseguinte, na caracterização de ato de improbidade, impostos nos artigos 37, inciso XXI da Constituição Federal e artigos 2º, 3º, 41, 43 e 44 da Lei 8.666/93.

"Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]"

XXI- Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Do § 1º do artigo 3º extrai-se que é vedado ao Poder Público **inserir cláusulas que inviabilizem a disputa** e comprometam o princípio da **igualdade entre os concorrentes**. Trata-se do princípio da isonomia, in verbis;

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

“Art. 3º:



§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

De acordo com Marçal Justen, a isonomia no procedimento licitatório incide em dois momentos diversos: **na elaboração do ato convocatório e no curso do certame**. Adverte o autor que “... o ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) **estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação**; (b) **prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração**; (c) **impõe requisitos desproporcionados com necessidades da futura contratação**; e (d) **adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais**”.

A alegação do desatendimento pela **GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELE** do item 4.2.4.2 (alínea “e”) e item 4.2.4.5 (inciso III) da **CAPACITAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL** não procede, pois todos os documentos **legalmente** exigidos foram plenamente apresentados, caso Vossas Senhorias entenderem necessário, revisar o processo licitatório onde constatarão a nossa habilitação para a próxima fase do certame, contudo **perguntamos** a Nobre Comissão Permanente de Licitação em qual artigo da Lei das Licitações e suas alterações posteriores **amparou-se para exigir**:

- 1. Maior relevância técnica no item 4.2.4.2, subitem “e”, onde seu percentual parcial correspondente é de 1,65 % do valor estimado do GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI**



GT Locações & Serviços



(Trecho: CE a localidade de Providência), e o percentual real de 0,93% do valor global da obra?

As Cortes de Contas entendem que a Lei das Licitações permite, que a qualificação técnica profissional possa ser demonstrada mediante apresentação de certidão de acervo técnico com atestados que comprove a execução de serviços, compatível em características com o objeto da licitação, envolvendo as parcelas de **maior relevância**, porém a orientação dos órgãos de controle, é que a habilitação técnica em obras, sejam utilizadas as informações obtidas por meio da "Curva ABC", que classifica os serviços segundo a sua representatividade financeira. Assim, devem ser exigidos na qualificação técnica os itens que ocupem posição de preponderância na citada curva, bem como utilizar os parâmetros fixados pelo **DNIT, por meio da Portaria nº 108/2008, que define como de relevância financeira os itens que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor da obra**. Assim, o caso em questão, onde o subitem obtém o percentual de **1,65 %** do valor global, jamais poderia ser utilizado com o referência a parcela de maior relevância, contudo para efeito de estudos, subsidiar e aprimoramento de conhecimentos técnicos dessa Nobre Comissão de Licitação, anexamos relatórios de Fiscalização - Sintético do Tribunal de Contas da União - TCU e Relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, que possam contribuir na elaboração de editais de certames licitatórios.

Desta forma, entendemos que o custo da parcela de maior relevância fixada no edital da presente Concorrência Nº 2021.08.12.45-CP-ADM, no montante de R\$ 2.979.248,25 o que representa apenas 0,93% do custo total estimado da obra de recuperação de estrada vicinal no Município de Pentecoste (Trecho: CE 341 a localidade de Providência - R\$ 1.678.614,02 e Trecho: Zona Rural Pentecoste - R\$ 1.300.634,23), jamais poderiam, *ser consideradas parcelas de relevância técnica e de valor significativo, como exige a Lei de Licitações e Contratos*.

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntloc@hotmail.com



GT Locações & Serviços



É de fácil entendimento em considerarmos que a exigência de comprovação de serviços exigidos no item 1.4 do projeto básico (pagina 407 do edital) no valor R\$ 27.761,07 que representa apenas 0,93% do total do objeto licitado também é indevida, se deu com inobservância à limitação constante do referido inciso I do § 1º do art. 30 e revelou-se restritiva e inoportuna: restritiva, porque resulta na possibilidade da inabilitação da **GT LOCAÇÕES**, inoportuna por ser serviços comuns na retirada de vegetação e pequenas arvores, com a utilização de trator de esteira, cuja experiência foi comprovadamente demonstrada por acervos técnicos constantes no rol documentos de habilitação.

Com certeza a exigência de qualificação técnica limitam-se aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, e com base no Acórdão 170/2007-TCU-Plenário e outras Decisões dos Tribunais de Contas, abaixo transcritas, o item que representam 0,93% do valor total da obra não podem ser considerados parcela de maior relevância e, assim, não podem ser exigidos a título de qualificação técnica:

Exigir-se comprovação da qualificação técnica para itens da obra que não se afiguram como sendo de maior relevância e valor significativo, além de restringir a competitividade do certame, afronta os ditames contidos no art. 30 da Lei n.º 8.666/1993.

ACÓRDÃO 800/2008 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

A exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico operacional deve limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado.

ACÓRDÃO 1771/2007 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntloc@hotmail.com



GT Locações & Serviços

Estabeleça, por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/1993. As exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

ACÓRDÃO 1636/2007 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

Exigir-se comprovação de capacidade técnica para parcelas de obra que não se afiguram como sendo de relevância técnica e financeira, além de restringir a competitividade do certame, constitui-se clara afronta ao estabelecido pelo art. 30 da Lei nº 8.666/1993, e vai de encontro ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

ACÓRDÃO 170/2007 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

Não inclua, por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, item sem relevância, sem valor significativo, ou ainda, que possam ser subcontratados entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, de acordo com o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e com analogia ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, salvo se essa comprovação for indispensável, nos termos do

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, devendo estar tecnicamente justificada sua inclusão no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos.



ACÓRDÃO 2394/2007 PLENÁRIO

Limite as exigências de qualificação técnico-operacional, ao realizar licitação para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis, evitando a restrição indevida à competitividade do certame, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. De acordo, ainda, com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, deve ser estabelecido no edital, com clareza e fundamentadamente, quais são as “parcelas de maior relevância e valor significativo”, conforme colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei nº 8.666/1993.

ACÓRDÃO 697/2006 PLENÁRIO

Segundo posição doutrinária e jurisprudencial dominante nesta Corte (Decisões Plenárias nºs 285/2000, 592/2001, 574/2002 e 1618/2002), não existem óbices a que sejam exigidos atestados de capacitação técnico-operacional dos licitantes, adotando-se, por analogia, o mesmo limite imposto à capacitação técnico-profissional conforme definido no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ocorrer em relação “às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação”. Uma vez que a exigência editalícia mantém-se dentro desses limites, pode ser considerada razoável, descaracterizando a existência de direcionamento.

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços
ACÓRDÃO 1923/2004 PLENÁRIO (MINISTRO RELATOR)



Por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, em licitações envolvendo recursos federais: • não estabeleça, em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993; • não inclua item sem relevância ou sem valor significativo entre aqueles que serão utilizados para a comprovação de execução anterior de quantitativos mínimos, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993; bem assim, por analogia, ao § 1º, inciso I, do art. 30 da referida lei, que limita a comprovação da qualificação técnico-profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme decidido na Decisão 574/2002 Plenário.

ACÓRDÃO 1284/2003 PLENÁRIO

Quanto à exigência contida no item 5.6.3.3 (“comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para abertura da licitação, profissional de nível superior, detentor em 01 (um) único atestado como responsável técnico, devidamente certificado no CREA, por execução de obra ou serviço similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, compatíveis com o objeto desta licitação”), tem-se que a jurisprudência do Tribunal é farta em deliberações no sentido de que é ilegal a exigência de comprovação de vínculo empregatício

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

do responsável técnico de nível superior, com a empresa licitante, na data da publicação do edital, por constituir regra inibidora do caráter competitivo da licitação. A exemplo, cito os Acórdãos 1898/2006, 170/2007 e 231/2007, todos do Plenário. Observe-se, nessa linha, que o § 1º, inciso I, do art. 30 da Lei 8.666/1993, remete tal comprovação para a data prevista para entrega da proposta. Além disso, a lei estabelece que a exigência de vínculo empregatício só é permitida para fins de atestação de capacidade técnico-profissional, para o responsável técnico pelo serviço, exclusivamente no que se refere às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

ACÓRDÃO 772/2009 PLENÁRIO (VOTO DO MINISTRO RELATOR

Em verdade, tem esta Corte decidido reiteradamente que “as exigências de comprovação de qualificação técnico-profissional devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” - texto extraído da ementa do Acórdão 2396/2007 Plenário -, entendimento que se alinha aos demais julgados referenciados na instrução e também aos Acórdãos 167/2001, 1284/2003, 697/2006, 1332/2006, 1771/2007, 2396/2007, 800/2008 e 1908/2008, do Plenário.

(...)

No que concerne ao segundo ponto suscitado (existência, no quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, de engenheiro civil e de engenheiro eletricista a serem responsáveis técnicos pelos serviços), a Secex/MG considera correta a posição adotada

(...).

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

Endosso tal entendimento. Além de a exigência em foco ser compatível com a natureza dos serviços a serem contratados e estar amparada pelo inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, os termos do edital, em especial a alínea b do item 4.1 - VI do edital, deixam claro que não se trata de exigência de vínculo exclusivamente empregatício dos profissionais indicados com a empresa, como pretende a autora da representação, mas sim de um vínculo de qualquer natureza com a licitante, que assegure a disponibilidade do profissional para futura prestação do serviço. Dessa forma, não há irregularidade neste ponto.

(...)

No que tange ao quinto e último ponto contestado pela autora (responsabilidade técnica por serviços similares aos considerados de maior relevância técnica para a licitação), concordo com a Secex/MG que, embora os serviços para os quais foi exigida responsabilidade técnica anterior sejam importantes sob o aspecto técnico, não ficou demonstrado seu valor significativo em relação ao todo do objeto licitado. Assim, deixou de ser preenchido o segundo requisito estipulado no dispositivo legal que ampara a exigência em foco (inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993), conforme entende a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 697/2002 e Decisão 574/2002, ambos do Plenário). (...)

No que concerne à exigência de os licitantes possuírem profissionais pertencentes aos seus quadros permanentes, vejo se tratar de matéria superada, porquanto o item 5.6.8 do edital possibilitou que a comprovação fosse feita por outros meios previstos na legislação pátria, senão vejamos

“será considerado integrante do quadro permanente da licitante o profissional que for sócio, empregado em caráter permanente ou responsável técnico da empresa perante o CREA. A comprovação

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

de que integra o quadro permanente da licitante será feita: caso sócio, através do contrato social e sua última alteração; caso empregado permanente da empresa, através de Contrato de Trabalho por Tempo Indeterminado ou de qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação da regência da matéria; e, caso responsável técnico, pela certidão de registro de pessoa jurídica no CREA;”



ACÓRDÃO 2170/2008 PLENÁRIO (MINISTRO RELATOR)

Por sua vez, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, estabelece que a capacidade técnico-profissional deve ser demonstrada por intermédio de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra semelhante, limitando-se, exclusivamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Portanto, a lei atribui ao gestor público a prerrogativa de escolha de critérios que melhor se adequem às características do objeto, desde que sejam observados os parâmetros por ela fixados, bem assim os princípios relativos às licitações, sempre almejando a proposta mais vantajosa para a Administração.

ACÓRDÃO 1312/2008 PLENÁRIO (MINISTRO RELATOR)

Abstenha-se de exigir que o profissional indicado na comprovação de capacitação técnico-profissional demonstre ter executado atividades não relacionadas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Abstenha-se de vedar a demonstração da capacitação técnico-profissional por meio da comprovação de o licitante possuir em seu quadro profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao objeto licitado, nos termos do art. 30,

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

§ 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Preveja, no instrumento convocatório, a possibilidade de o profissional indicado na comprovação de capacitação técnico-profissional ser vinculado à licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum (Acórdãos 2297/2005, 361/2006, 291/2007 e 597/2007, todos do Plenário).

ACÓRDÃO 1110/2007 PLENÁRIO

Com relação à não-previsão em edital da possibilidade de prova da atividade profissional, levando-se em conta a execução de obras ou serviços de características semelhantes às indicadas, tal irregularidade diz respeito à exigência contida em edital (item 5.2.4.2) de comprovação de capacidade técnico-profissional de que o licitante possua em seu quadro permanente profissional que comprove a execução de obras específicas, listadas de forma taxativa no edital, sem admitir a comprovação de realização de obras similares. Tal exigência está em desacordo com o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, que admite a comprovação da capacitação técnico-profissional por meio de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes. Ademais, além de extrapolar os ditames legais, entendo que o requisito editalício é também restritivo ao caráter competitivo da licitação. Entendo também colaborar para a restrição do número de possíveis licitantes a exigência de que os profissionais da proponente tenham executado atividades sem qualquer relevância técnica, como um dos requisitos de comprovação de capacidade técnico-profissional. Com efeito, a comprovação de execução de serviços tais como demolição e recomposição de pavimentos, escavação manual de valas com profundidade igual a 1,5 metros ou, ainda, execução de lastro em areia grossa, além de estar em desacordo com a disposição "(...) limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI



GT Locações & Serviços

valor significativo do objeto da licitação (...)” contida no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, em nada contribui, a meu ver, para a garantia de capacidade técnico-profissional dos profissionais da contratada, dada a simplicidade técnica de tais atividades no contexto do empreendimento. É também indevida a exigência de comprovação de que o profissional pertença ao quadro da empresa com antecedência mínima de dois meses em relação à data da licitação, conforme disposto no subitem 5.2.4.2.1 do edital, visto estar em desacordo com o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, que exige a “(...) comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta (...)” tal profissional. Cumpre ainda esclarecer que este Tribunal, por meio de julgados recentes (Acórdãos 2.297/2005, 361/2006, 291/2007 e 597/2007, todos do Plenário), tem firmado jurisprudência no sentido de reconhecer que o profissional apontado como hábil a atender às exigências de qualificação técnico-profissional contidas no retrocitado dispositivo legal possa ser vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuir vínculo trabalhista com a empresa licitante.

ACÓRDÃO 1110/2007 PLENÁRIO (MINISTRO RELATOR)

Defina, com clareza, quando da apuração de qualificação técnica, as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto licitado, *bem assim os critérios objetivos para efeito de comprovação do atendimento aos requisitos técnicos*, conforme disposto no art. 30, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei 8.666/1993.

ACÓRDÃO 4064/2009 PRIMEIRA CÂMARA (RELAÇÃO)

É importante ter em mente que a finalidade da norma é assegurar que a licitante a ser contratada pela Administração Pública tenha

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI





GT Locações & Serviços

plena capacidade técnica e operacional para executar o objeto do certame, o que deve ser comprovado por meio de atestados. (...) Observo que a depender da complexidade de cada licitação, sempre existirão peculiaridades técnicas individualizadas de maior ou menor relevância, que poderão não constar de forma exaustiva nos atestados relativos a execuções de objetos bastante similares, o que não significa incapacidade da empresa executora. Assim sendo, se o escopo maior é atendido, não há razão para desclassificar licitante que deixe de contemplar em seu atestado algum vocábulo técnico insculpido no edital, no termo de referência ou no projeto básico. O que enseja a desclassificação é o não atendimento de fato aos requisitos editalícios. Interpretação diversa fragilizaria o processo licitatório, possibilitando a inserção nos editais de expressões técnicas que representem uma verdadeira corrida de obstáculos, de modo a permitir o direcionamento das licitações, contrariamente o interesse público.

ACÓRDÃO 1899/2008 PLENÁRIO (MINISTRO RELATOR)

Outro erro e excesso de formalismo e agindo contra a Lei das Licitações, a Comissão Permanente de Licitação exige indevidamente no item 4.2.4.5 – III, do presente edital, o registro em cartório do contrato de prestação de serviços entre a empresa **GT LOCAÇÕES** e o Responsável Técnico na qualidade de Engenheiro Civil, há de ficar claro que a Lei nº 8.666/93 veda expressamente no seu artigo 3º, § 1º, inciso I, "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...)".

Jamais poderamos ser inabilitados por tal inimaginável exigência, pois a contratação do responsável técnico é amparado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará, que regulamenta os procedimentos adotados para a inclusão do Responsável Técnico nos quadros da empresa, onde a prova de vínculo de cada responsável técnico com a pessoa

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI





GT Locações & Serviços



jurídica é celebrada através de contrato de prestação de serviço constando salário, o prazo do contrato (determinado ou indeterminado) **com firma reconhecida do contratante e contratado.**

O próprio Tribunal de Contas da União - TCU, veda a exigência para comprovação da qualificação técnica, que o profissional pertença ao quadro permanente da empresa, sendo suficiente a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

Existe entendimento no âmbito do Tribunal de Contas da União apontando a ilegalidade da exigência do vínculo empregatício nos procedimentos licitatórios, uma vez que seria excessiva e restritiva a exigência de que determinado profissional tenha vínculo empregatício com o licitante, porquanto o mesmo poderá prestar os serviços por intermédio de outros vínculos jurídicos, conforme **Acórdão 2297/2005 - TCU - Plenário (em anexo);** 597/2007; 2.553/2007; 141/2008; 381/2009 e 1.041/2010, todos do Plenário:

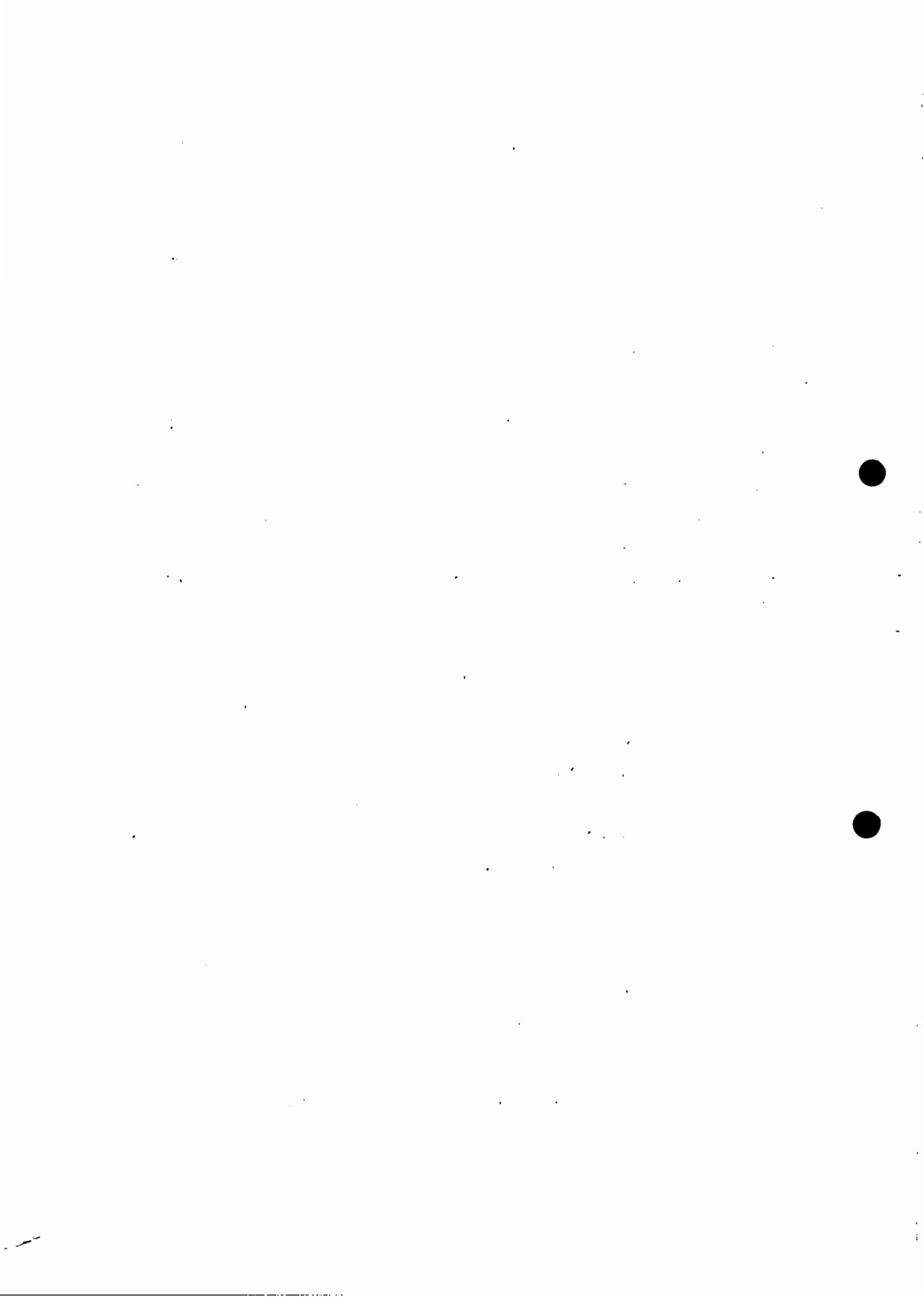
As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

ACÓRDÃO 2297/2005 - PLENÁRIO

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntloc@hotmail.com





GT Locações & Serviços



Abstenha-se de prever, como exigência de habilitação, requisitos que não estejam contemplados nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, por ausência de amparo legal e por restringir a competitividade da licitação, em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da referida lei.

ACÓRDÃO 3066/2008 PLENÁRIO

Abstenha-se de fazer exigências que restringiram o caráter competitivo do certame, dissonantes da jurisprudência desta corte de contas, haja vista não haver amparo legal para se exigir que os licitantes comprovem que os profissionais de nível superior devidamente reconhecidos pela entidade competente detentores de atestados ou certidões de acervo técnico possuem, na data prevista para a entrega das propostas e documentos de habilitação ou anteriormente a isso, vínculo empregatício com a empresa

ACÓRDÃO 4064/2009 PRIMEIRA CÂMARA

Apresenta-se, por oportuno, excerto de outros Acórdãos do Plenário do Tribunal de Contas da União, nos quais a Corte de Contas assim se pronunciou:

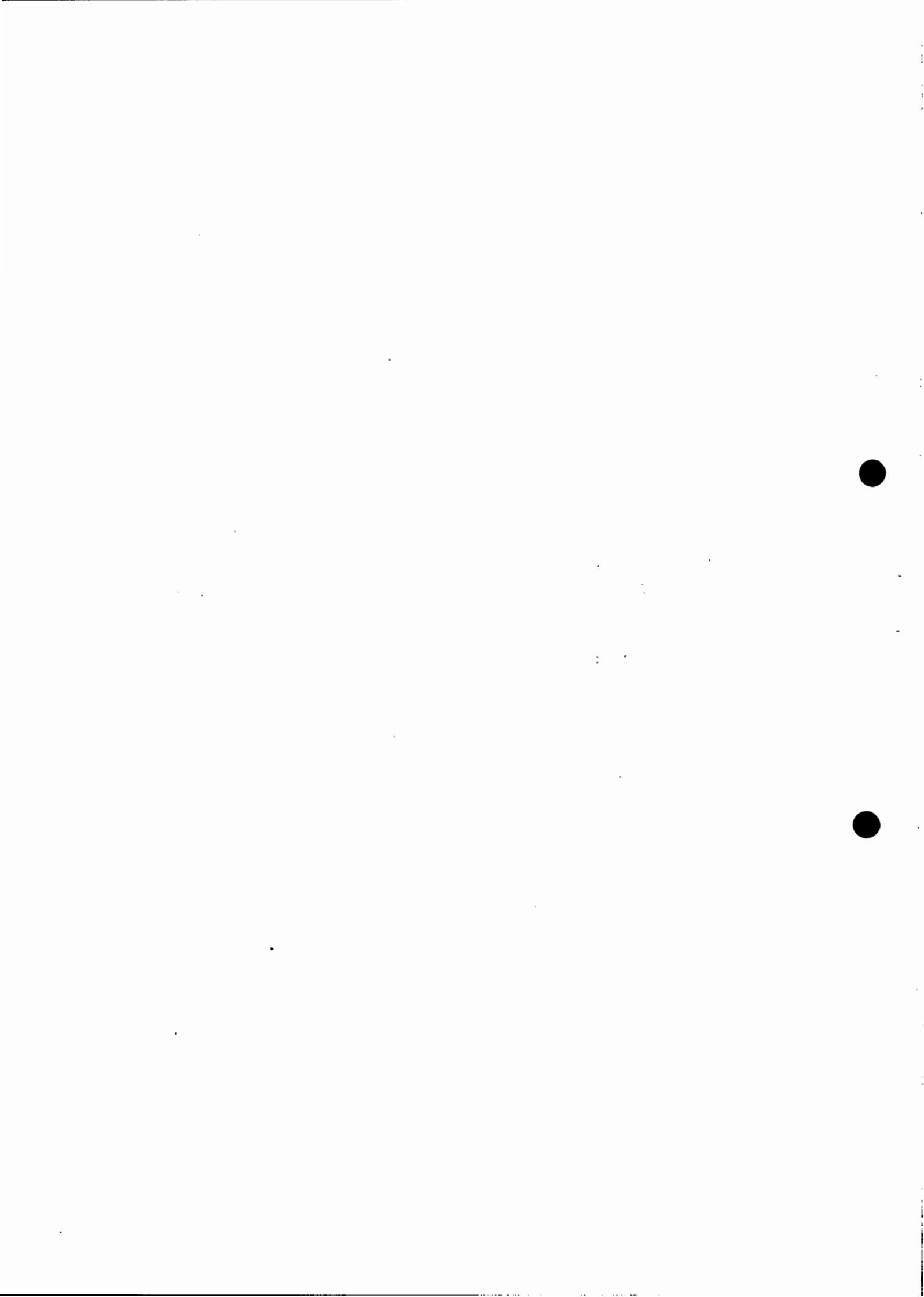
ACÓRDÃO N º 1110/2007 TCU - PLENÁRIO

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2. determinar à(...)

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI





GT Locações & Serviços

que: 9.2.1. abstenha-se de dar prosseguimento à Concorrência Pública 002/2006, adotando as providências necessárias ao exato cumprimento da lei visando, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/93, à anulação da mencionada licitação, tendo em vista a presença, no instrumento convocatório do certame, de cláusulas em afronta às disposições contidas no art. 3º, § 1º, inciso I, 30, § 1º, inciso I, art. 30, §§ 2º, 3º e 5º, e art. 48, § 1º, da Lei 8.666/93, bem como a inobservância do disposto no art. 167, § 1º, da Constituição Federal, e no art. 7º, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/93;

(...) 9.2.4. observe, no instrumento convocatório do certame que vier a dar lugar à Concorrência 002/2006, as disposições da Lei 8.666/93, especialmente quanto ao seguinte:

(...) 9.2.4.5. a abstenha-se de exigir que o profissional indicado na comprovação de capacitação técnico-profissional pertença ao quadro da licitante previamente à data da licitação (art. 30, § 1º, inciso I);

9.2.4.6. preveja, no instrumento convocatório, a possibilidade de o profissional indicado na comprovação de capacitação técnico-profissional ser vinculado à licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum (Acórdãos 2.297/2005-TCU-Plenário, 361/2006-TCU-Plenário, 291/2007-TCU-Plenário e 597/2007-TCU-Plenário);

(...)

ACÓRDÃO N º 141/2008 TCU - PLENÁRIO

(...)

11. Portanto, a compreensão é no sentido de que, tanto na data da entrega da proposta quanto ao longo da execução do contrato, a contratada deve contar com profissional qualificado, vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI





GT Locações & Serviços

de acordo com a legislação civil comum, ou que tenha vínculo trabalhista ou societário com a empresa.

12. Assim entendido, a exigência em comento também restringiu o caráter competitivo do certame licitatório, podendo ter afastado, inclusive, potenciais interessados em participar do certame. (...)

ACÓRDÃO

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, conhecer desta Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Cofruvale adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, anulando a Tomada de Preços nº 03/2007, em face das exigências inseridas no subitem 8.3, alíneas c.2 e e.1, restritivas ao caráter competitivo do certame;

(...)

A situação exposta comprova que todas as jurisprudências determinam e orientam aos agentes públicos a conduzirem os certames licitatórios baseados nos ditames legais, e estranhamente nos encontramos em situação onde o exagero de formalismo ou a falta de conhecimento, buscam levar o certame

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntloc@hotmail.com







GT Locações & Serviços



para a ilegalidade, diante disso perguntamos, em que artigo da Lei das licitações e suas alterações posteriores, a Nobre Comissão baseou-se para exigir:

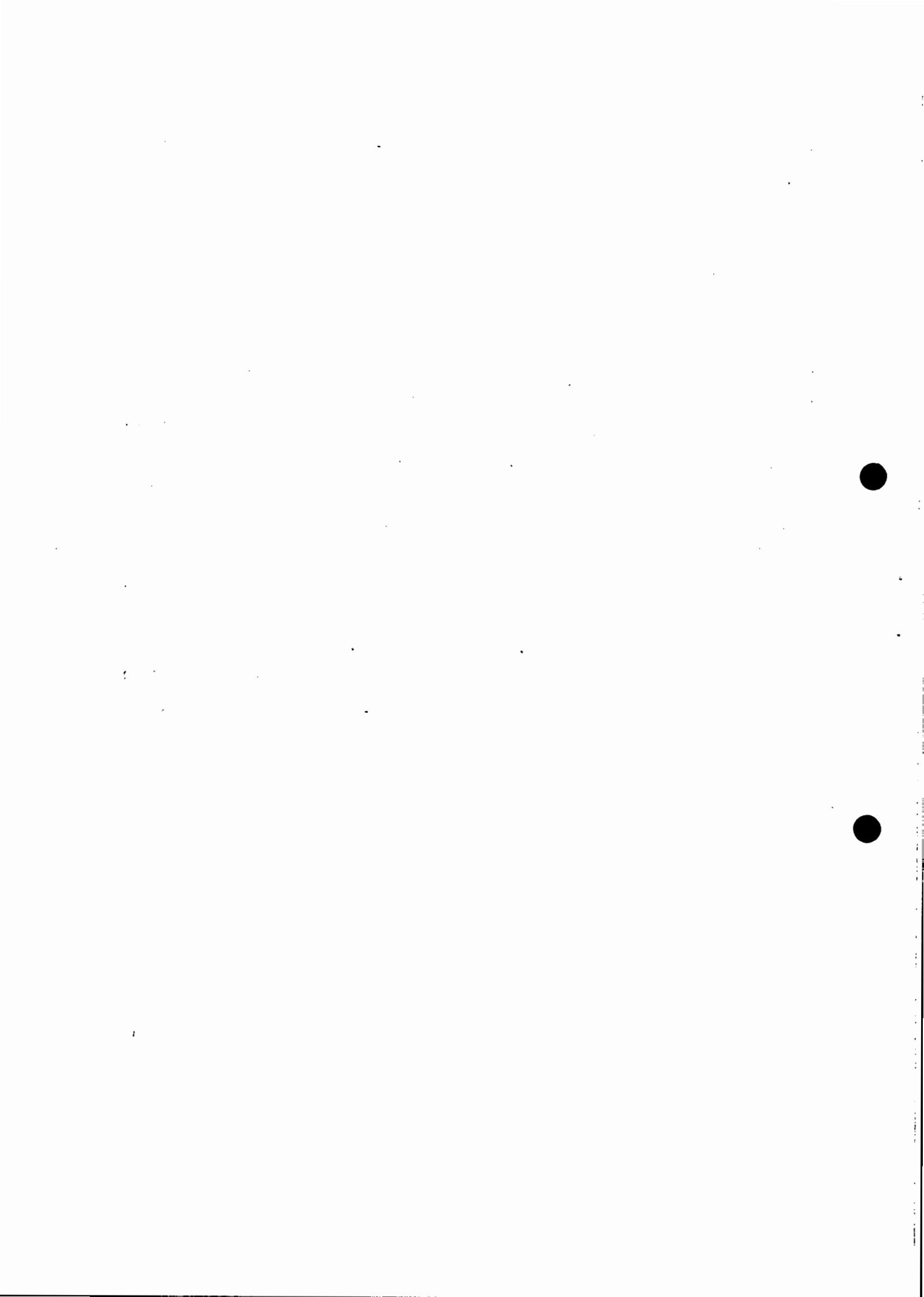
Registro em Cartório do Contrato de Prestação do Engenheiro Responsável Técnico com a empresa licitante?

Como podemos constatar, que os Tribunais de Contas possuem vasta jurisprudência e entendimento consolidado no sentido da qualificação técnica profissional determinadas pela Lei das licitações 8.666/93 e suas alterações posteriores, assim, reforçando o exposto, e para que a Nobre Comissão de Permanente de Licitação considere as razões expendidas nesse recurso, dar-se-á por satisfeita com as observações apresentadas e venha a **reformular** suas decisões e **HABILITAR a GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELE** por está devidamente qualificada e legalizada a continuar no presente certame, comprovada por meio de seus documentos para habilitação e por cumprir todas as exigências conforme estabelece a Lei, assim, tornando o processo licitatório justo e correto, dando oportunidade à participação de um maior numero de concorrentes, objetivo maior a bem do interesse público, caso contrario, tem que reconhecer o vício imposto ao certame é exclusivamente de sua autoria, que pode anular o procedimento licitatório, invocado quando o **certame** estiver eivado de **vício** de legalidade, como prever o item 15.1 do presente edital.

Outrossim, requer seja dado o competente efeito suspensivo a este apelo, e fazer subir esta impugnação devidamente informada à autoridade superior competente, que há de provê-lo, por ser uma questão de direito e da mais lúdima JUSTIÇA.

Por fim, não existe cabimento para a inabilitação da nossa empresa, e objetivando o desfazimento do ato que a inabilitou como participante da presente Concorrência, para seleção de pessoa jurídica destinada a **CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS NO MINICÍPIO DE PENTECOSTE - CEARÁ**, onde

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI





GT Locações & Serviços

REQUER-SE a reforma da decisão de inabilitação para que a **GT LOCAÇÕES DE VEICULOS E SERVIÇOS EIRELE**, possa continuar no certame, por ser de direito.



DO PEDIDO

Como se vê pela legislação, a continuidade do processo licitatório compromete e viola toda a administração e os princípios da licitação pública.

Ante ao exposto, e considerando as razões expendidas nesse recurso, entendemos que essa nobre Comissão dar-se-á por satisfeita com as observações apresentadas e venha a **reformular e republicar a ata de Habilitação**, conforme estabelece a Lei, assim, tornando o processo licitatório justo e correto, dando oportunidade à participação de um maior numero de concorrentes, objetivo maior a bem do interesse público.

Outrossim, requer seja dado o competente efeito suspensivo a este apelo, e fazer subir esta impugnação devidamente informada à autoridade superior competente, que há de provê-lo, por ser uma questão de direito e da mais lúdima JUSTIÇA.

Nestes Termos

Pede a Guarda Deferimento.

Pentecoste, 03 de novembro de 2021.

GT LOCAÇÕES DE VEICULOS E SERVIÇOS EIRELE


Gilberto Torres Martins
ADMINISTRADOR - CPF 703.392.603-00

GT Locações de Veículos e Serviços EIRELI

Rua Álvares Cabral, 719 - Bairro Serrinha. CEP: 60741-200 / FORTALEZA - CE
CNPJ Nº 13.430.619/0001-88 - Fone: (85) 3469-2799
ntloc@hotmail.com





RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

TC 000.940/2013-5

Fiscalização 25/2013

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Acórdão 2.382/2011 - Plenário

Objeto da fiscalização: Construção da Barragem Fronteiras em Crateús/CE

Funcional programática:

- 18.544.2051.11AA.0023/2012 - Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará

Tipo da obra: Barragem/Açude

Período abrangido pela fiscalização: 17/1/2013 a 14/6/2013

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Vinculação (ministério): Ministério da Integração Nacional

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Emerson Fernandes Daniel Júnior

cargo: Diretor Geral

Outros responsáveis: vide rol na peça:

Rol de Responsáveis Fronteiras

PROCESSO CONEXO

Não existem processos de interesse.





RESUMO

Trata-se de auditoria de conformidade nas obras de construção da Barragem Fronteiras, especificamente quanto ao Edital 4/2012-DA/L, de responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), no período compreendido entre 17/1/2013 e 14/6/2013. A construção da Barragem de Fronteiras é uma das obras componentes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 e será executada no rio Poty no município de Crateús no Ceará. A fiscalização foi decorrente do Acórdão 2382/2011-TCU-Plenário.

A partir do objetivo do trabalho e com base na legislação e jurisprudência pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) A licitação foi realizada contemplando os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93?

Na fase de execução foram utilizadas técnicas e procedimentos de análise documental, análises de registros e arquivos em elementos integrantes do contrato objeto da fiscalização.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovada por meio da Portaria TCU n.º 280, de 8 de dezembro de 2010.

A metodologia adotada para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados contemplou técnicas de análise documental.

A principal constatação deste trabalho foi:

- 1) Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 163.084.631,66. Esse valor corresponde ao estabelecido como preço máximo pelo edital da Concorrência 4/2012-DA/L.

Em 11/1/2013, o DNOCS suspendeu o Edital 4/2012-DA/L e não apresentou até o momento previsão para o lançamento de novo edital para as obras de implantação da Barragem Fronteiras. Desta forma a análise do Edital foi realizada de forma simplificada por meio da verificação do edital e dos documentos enviados.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios à atuação do Congresso Nacional e melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado quanto à realização de licitações.

A proposta de encaminhamento deste trabalho contempla ciência ao órgão para a adoção de medidas corretivas ao edital e comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.





S U M Á R I O	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	4
2 - INTRODUÇÃO	5
2.1 - Deliberação que originou o trabalho	5
2.2 - Visão geral do objeto	5
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	6
2.4 - Metodologia Utilizada	6
2.5 - Volume de recursos fiscalizados	6
2.6 - Benefícios estimados da fiscalização	6
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	6
3.1 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (OI)	6
4 - CONCLUSÃO	10
5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	10
6 - ANEXO	12
6.1 - Dados cadastrais	12
6.1.1 - Projeto básico	12
6.1.2 - Editais	12
6.1.3 - Histórico de fiscalizações	12
6.2 - Deliberações do TCU	13
6.3 - Portaria 108 do Dnit	15
6.4 - Relatório, Voto e Acórdão 1851/2013-TCU-P.	16





1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento de Obras contra as Secas (DNOCS), com o objetivo de analisar a regularidade do Edital de Concorrência Pública 4/2012-DAL/L, cujo objeto é a contratação de empresa para a execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no Município de Crateús, no estado do Ceará.

Haja vista tratar-se de análise de edital de licitação, a equipe não realizou visita à campo, de modo que esta auditoria se restringiu a análises documentais. Pelo mesmo motivo não existe anexo fotográfico.

De acordo com o edital, a obra será executada de forma direta e com recursos da União oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II). O empreendimento está sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Para a realização dos trabalhos, a fiscalização foi dividida em três fases: planejamento (realizado no período de 17/1/2013 a 18/1/2013), execução (realizada no período de 21/1/2013 a 1/2/2013) e relatório (realizado nos períodos de 4/2 a 8/2/2013 e de 3/6 a 14/6/2013). Como a obra não havia iniciado à época da execução da fiscalização, já que se trata apenas de edital de licitação, a equipe de auditoria não foi ao local do empreendimento nem ao escritório do DNOCS em Fortaleza, Ceará.

Com base nos documentos obtidos, procedeu-se à análise do objeto principal da fiscalização, o edital da Concorrência Pública 4/2012-DA/L, cujo objeto é a execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará.

Foram solicitados ao DNOCS os seguintes documentos: as versões atualizadas dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); licenças ambientais; outorga de uso de recursos hídricos; orçamento base da licitação; e os volumes com os projetos do empreendimento (Ofício 1-25-2013). Esses documentos foram solicitados de modo a constatar a existência de elementos essenciais à implantação do perímetro de irrigação e o seu nível adequado de detalhamento.

Destes documentos solicitados, foram enviados a renovação da Licença Prévia, o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH) emitido pela Agência Nacional de Águas, síntese do projeto executivo (volume 8), planilha orçamentária e orçamento, especificações técnicas do DNOCS (volume 3) e resumo das ações de construção.

Orientada pelos procedimentos da matriz de planejamento, a equipe procedeu à avaliação dos documentos enviados, à luz da legislação corrente e da jurisprudência atual desta Corte de Contas.

Importância socioeconômica

Os investimentos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2, na região semiárida, aprovados pelo Governo Federal, somam R\$ 1.577.000.000,00, em virtude de investimentos na construção de barragens e implantação de perímetros de irrigação.



Os recursos destinados para a obras da barragem Fronteiras no PAC-2 são da ordem de R\$ 294 milhões. A barragem deverá proporcionar o atendimento de 40% da demanda de abastecimento da população urbana e 20% da população rural e ainda com potencial para irrigar mais de 5.000 hectares de solos nos projetos Realejo, Platô do Poty (áreas 1 e 2), Graças (ampliação), Novo Oriente e Poty Sul.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) - MI, no período compreendido entre 17/1/2013 e 14/6/2013, com o objetivo de fiscalizar a implantação da Barragem Fronteiras.

Dentre as razões que motivaram esta auditoria, destacam-se a importância socioeconômica do empreendimento e o volume dos recursos federais aplicados em sua execução.

2.2 - Visão geral do objeto

A barragem Fronteiras barrará o rio Poty e será do tipo mista (terra e CCR), com altura máxima de 36,5 metros. Terá capacidade de acumulação de cerca de 490 milhões de metros cúbicos de água, com uma bacia de 81 Km², situada a 27 km a oeste da sede do município de Crateús.

O principal objetivo de implantação da obra será o abastecimento humano de água para 40% da população do município e irrigação de 5.000 hectares de terra. Esse volume de irrigação está previsto no Projeto do Eixo de Integração da Ibiapaba, elaborado pelo Governo do Estado do Ceará.

Os estudos de viabilidade não foram apresentados assim como os projetos executivos da barragem. Foram apresentados os volumes 3 e 8 dos projetos executivos (especificações técnicas e relatório síntese). De acordo com as informações apresentadas no orçamento, o sistema Fronteiras será composto de barragem de concreto compactado a rolo (CCR), dique e barragem de terra, instrumentação, tomada d'água, ponte sobre trecho submersível, implantação de sistema de transposição de peixes tipo escada de peixe, e obra de remanejamento da infraestrutura da bacia que é basicamente a rede de energia elétrica de alimentação da barragem.

Para a realização das obras foi publicado em 10/12/2012 o Edital de Concorrência 4/2012-DA/L, com o valor inicial previsto de R\$ 163.084.631,66. Os índices de BDI adotados para as obras são:

- 1) BDI para serviços de 23,06%;
- 2) BDI para fornecimentos de 15,54%;
- 3) BDI para serviços do item 9.0 (rede de energia elétrica) de 29,13%; e
- 4) BDI para fornecimentos do item 9.0 de 16,53%.





Em 11/1/2013 foi anunciada a suspensão do Edital 4/2012-DA/L, publicada por meio de aviso no DOU de 11/1/2013.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação da barragem Fronteiras, no município de Crateús, estado do Ceará, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), principalmente no tocante ao Edital 4/2012-DA/L que trata da concorrência para seleção de empresa que irá executar as obras civis.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1) O procedimento licitatório foi regular?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade. Ademais, os trabalhos foram realizados em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

A metodologia adotada para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados contemplou técnicas de análise documental.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 163.084.631,66. Esse valor corresponde ao estabelecido como preço máximo pelo edital da Concorrência 4/2012-DA/L.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios à atuação do Congresso Nacional e melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado quanto à elaboração de orçamentos e realização de licitações.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:



.

.





Constatou-se, no procedimento administrativo referente à Concorrência 4/2012-DA/L, a existência de algumas exigências no Edital de licitação que não contemplam os requisitos mínimos e que são indicativas de restrição à competitividade, contrariando o disposto na Lei 8.666/1993 e jurisprudência desta Corte de Contas: comprovação da execução prévia de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes. Adicionalmente foram utilizados diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação desses índices.

Essas exigências contrariam o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, os artigos 30, § 1º, inciso I, e art. 40, incisos XI, da Lei 8666, de 1993, assim como reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

Dentre os serviços elencados no Edital 4/2012-DA/L com vistas a qualificar tecnicamente as empresas para a concorrência (cinco serviços), verifica-se que a natureza deles é bastante distinta e seus valores nem sempre são significativos em relação ao valor total do objeto a ser licitado. A análise desses serviços é feita a seguir.

EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS QUE NÃO SÃO MATERIALMENTE RELEVANTES

A jurisprudência do TCU é no sentido de que as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional, quer técnico-operacional, devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo e tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, a exemplo da Súmula 263/2011 e dos Acórdãos 167/2001, 170/2007 e da Decisão 574/2002, todos do Plenário.

Complementarmente à jurisprudência, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) publicou em 1º/2/2008 a Portaria 108, que determina que nas obras rodoviárias contratadas pelo DNIT, os itens de maior relevância devem ser entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% do valor do contrato. Da mesma forma determina que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira *contidos no objeto a ser licitado em número máximo de oito e não superior a 50% das quantidades licitadas para o serviço específico.*

Analisando o processo administrativo da licitação, verifica-se que o item "transporte de material de qualquer natureza" não possui valor significativo, contribuindo com percentual da ordem de 3,13% em relação ao custo total da barragem Fronteiras/CE. O Edital 4/2012 recorre a esse item na descrição de *vários itens de transporte como material de la categoria com empolamento, agregados para concreto, transporte de CCR e areia.*

Ressalta-se que, embora não exista, na Lei 8.666/1993, limitação específica à comprovação da capacitação técnico-operacional, a discricionariedade da administração encontra-se restrita aos limites do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nesse sentido, também é precisa a lição de Marçal Justen Filho: "A Constituição não defere ao administrador a faculdade de, ao discriminar as condições de habilitação, optar pela maior segurança possível.(...) a Constituição determina que o mínimo de segurança configura o máximo de restrição possível."





Logo, a exigência de demonstração de realização desta atividade, como verificado nos autos, de item que não é materialmente relevante em relação ao custo total da barragem, caracterizado como indispensável à habilitação, não se coaduna às normas constitucionais.

SERVIÇOS IRRELEVANTES TECNICAMENTE E/OU NÃO ENQUADRADOS NO NÚCLEO CENTRAL DO OBJETO

O serviço "transporte de material de qualquer natureza" carece de relevância técnica, pois é um serviço de baixa complexidade e de natureza repetitiva (a dificuldade não aumenta de forma relevante com o aumento da quantidade de serviço a ser realizado). A título de exemplo, a diferença entre a realização de transporte de materiais (areia, CCR, brita) é unicamente, o dimensionamento das equipes, que demandará uma maior quantidade de equipamentos (caminhões basculante) e pessoal, diferentemente de outros serviços cujo aumento da quantidade acarreta aumento da complexidade de execução (modificação da técnica construtiva, dos materiais a serem empregados), a exemplo da execução de pontes (a execução de uma ponte com vão de 100 metros é bem menos complexa do que a execução de uma ponte com vão de 500 metros) ou de escavações (uma escavação de 2 metros de profundidade é bem menos complexa do que uma escavação de 10 metros de profundidade, as quais demandarão serviços de contenção diferenciados).

Na presente licitação, a execução da barragem constitui o núcleo central do objeto, uma vez que os demais serviços/obras são acessórios em relação à construção da barragem Fronteiras. Por sua vez, os serviços inseridos no núcleo central do objeto são aqueles diretamente relacionados à consecução da barragem. Esses serviços, via de regra, devem compor a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional e não devem ser objeto de subcontratação, pois a administração deve certificar-se de que a empresa que demonstrou capacidade para executá-los foi realmente a responsável pela sua execução.

No caso específico, para a execução do núcleo central do objeto, os serviços de escavação carga e transporte (ECT), execução dos aterros, execução do concreto compactado com rolo (CCR) são os que apresentam maior relevância. Logo, serviços que não sejam diretamente relacionados à consecução da barragem, como transporte de material de qualquer natureza não constituem o núcleo central do objeto em análise.

USO DE DIFERENTES ÍNDICES DE REAJUSTE SEM ESPECIFICAR A FORMA DE APLICAÇÃO

Seis índices serão utilizados no cálculo do reajustamento, indicados no Anexo VI do edital, relativo à minuta do contrato, sem especificar a forma de aplicação de tais índices para efeito do cálculo do reajustamento.

Entretanto, não são especificados o modo de aplicação de cada um e não se sabe se serão realizadas médias ponderadas entre eles ou se serão utilizados em grupos diferentes de serviços. O princípio da transparência a que está sujeita a Administração Pública exige que todos os critérios estabelecidos no edital sejam claros e objetivos, sem margens para interpretações diversas. Nesse sentido, não basta que os índices sejam apenas indicados, mas deve estar claro como, onde e de que forma cada um será aplicado.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:





(OI) - Edital 4/2012, 10/12/2012, CONCORRÊNCIA, Execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará.

3.1.4 - Critérios:

Acórdão 167/2001, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 170/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

Decisão 574/2002, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º; art. 3º, caput; art. 30, § 1º, inciso I; art. 40, inciso XI

Súmula 263/2011, Tribunal de Contas da União

3.1.5 - Evidências:

Edital Fronteiras Publicado.

Planilha de Orçamento - 24-8-2012.

CERTO.H.

LICENÇA PRÉVIA - Renovação.

3.1.6 - Conclusão da equipe:

A inclusão de cláusulas restritivas ao caráter competitivo em atos convocatórios desrespeita o previsto no art. 3º, caput e § 1º da Lei 8.666/1993, e no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que cria óbices à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e ao direito de participar de licitações públicas.

Conforme já informado, o DNOCS suspendeu o procedimento licitatório em análise, por motivo de erro no valor global a ser contratado, não informando data mais provável para o relançamento do Edital ou se haveria a correção das impropriedades apontadas pela equipe de auditoria.

Desse modo, valendo-se do caráter pedagógico que deve ser conferido à atuação desta Corte de Contas, entende-se cabível considerar a presente falha como de caráter formal, sendo oportuna, tão somente, a expedição de ciência ao DNOCS, objetivando as correções das impropriedades ora apontadas no novo edital a ser lançado.

Dessa forma, deve-se alertar o DNOCS para que, quando do relançamento de novo edital para a execução das obras de implantação da Barragem Fronteiras, promova as correções das exigências de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto, para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, pois tais exigências constituem potencial restritivo ao caráter competitivo da licitação, em desacordo com os artigos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de 1988 e art. 3º, § 1º, inciso I, art. 30, § 1º, inciso I e art. 40, inciso XI, da Lei 8666/1993, e reiterada jurisprudência do TCU.

Além disso, promova também a correção das impropriedades quanto à adoção de seis índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação.





4 - CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi fiscalizar a aplicação de recursos federais nas obras da Barragem Fronteiras, no estado do Ceará.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento:

- Adoção de exigências de comprovação de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes;
- Exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;
- Utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação; e
- Contradição quanto à comprovação de vínculo profissional.

Destaca-se que houve limitação à auditoria, consubstanciada na ausência de envio de documentos essenciais à verificação do procedimento licitatório, como por exemplo o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios à atuação do Congresso Nacional e as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado quanto à realização de licitações.

O recebimento da documentação referente à fase de pré-qualificação estava marcado para o dia 15/1/2013. No entanto, conforme publicado no Diário Oficial da União de 11/1/2013, a Concorrência 4/2012-DA/L foi suspensa. Até a conclusão desta fiscalização não foi publicada nova data para o lançamento de novo edital.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) Ciência à Entidade:

1.1) Dar ciência ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas sobre as seguintes impropriedades observadas no Edital de Concorrência 4/2012-DA/L, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nos arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º, inciso I, e 40, incisos XI, da Lei 8.666/1993:

- i) exigência de comprovação da execução de serviços que não são materialmente relevantes;
- ii) exigência de comprovação da execução de serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto; e





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias



iii) utilização de índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação.

2) Determinação de Providências Internas ao TCU:

2.1) encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à Secex/CE.

3) Arquivamento de processo

3.1) Com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e no art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, arquivar o presente processo.





6 - ANEXO

6.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

6.1.1 - Projeto básico

Observações:

6.1.2 - Editais

Nº do edital: 2/2010

Objeto: Edital de pré-qualificação, com vistas à futura concorrência pública para contratação de empresa para execução das obras e serviços de construção da barragem Fronteiras, situada no rio Poty/CE.

UASG: 193002

Modalidade de licitação: Concorrência

Data da publicação: 29/6/2010

Tipo de licitação: Menor Preço

Data da abertura da documentação: 18/11/2010 **Valor estimado:** R\$ 258.279.390,27

Data da adjudicação:

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

Nº do edital: 4/2012

Objeto: Execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará.

UASG:

Modalidade de licitação: Concorrência

Data da publicação: 10/12/2012

Tipo de licitação: Menor Preço

Data da abertura da documentação: 15/1/2013 **Valor estimado:** R\$ 163.084.631,66

Data da adjudicação:

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

A concorrência foi suspensa em 11/1/2013.

6.1.3 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.





	2010	2011	2012
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Sim	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	IG-C	IG-C	IG-C
Processos correlatos (inclusive de interesse)	30174/2010-4, 940/2013-5		

6.2 - Deliberações do TCU

Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)

Processo: 030.174/2010-4 **Deliberação:** Despacho do Min. André de Carvalho **Data:** 19/1/2011

Processo: 030.174/2010-4 **Deliberação:** AC-2.282-/2011-PL **Data:** 24/8/2011

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Recomendação a Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas : 9.1. recomendar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, no próximo instrumento convocatório a ser lançado para a seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, atente para as irregularidades que constaram do Edital nº 4/2012-DA/L, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988 e aos arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º e inciso I, e 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme apontado pela SecobHidro na instrução à Peça nº 11, abstendo-se de incorrer nas seguintes falhas:

- 9.1.1. restrição à competitividade na licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;
- 9.1.2. adoção de exigências para comprovação de serviços material e/ou tecnicamente irrelevantes;
- 9.1.3. exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;
- 9.1.4. utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação; e
- 9.1.5. contradição quanto à comprovação de vínculo profissional.

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Determinação de Realização de Fiscalização: UNIDADES INCUMBIDAS: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias: 9.2. determinar que a SecobHidro promova o acompanhamento do futuro instrumento convocatório a ser lançado pelo Dnocs para a seleção de





empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty e verifique a observância da recomendação constante do item 9.1 do presente acórdão;

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Arquivamento de Processo: ENCERRAR PROCESSO: 940/2013-5

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas : 9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem como da Instrução constante da Peça nº 11 ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (VINCULADOR): 9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem como da Instrução constante da Peça nº 11 ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 000.940/2013-5 **Deliberação:** AC-1.851-26/2013-PL **Data:** 17/7/2013

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Gestores: 9.3. informar aos gestores do Dnocs que o descumprimento de diligência promovida pelo Tribunal pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VI, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, mormente no caso de possível omissão do Dnocs em fornecer os documentos solicitados pela SecobHidro, que se mostrarem essenciais à verificação do procedimento licitatório, tais como o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****





6.3 - Portaria 108 do Dnit

Portaria DNIT nº 108 de 01/02/2008

Norma Federal
Publicado no DO em 06 fev 2008

Determina que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância *técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado.*

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT, no uso das atribuições que lhe conferem, o art. 21, incisos II e IV, e § 1º, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.765, de 27 de abril de 2006, publicada no DOU de 28.04.2006, com fundamento nas disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores, tendo em vista o constante no Processo nº 50600.011470/2007-92,

Considerando determinações do Ministério dos Transportes, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 4 de outubro de 2007, e do egrégio Tribunal de Contas no que diz respeito aos procedimentos e exigências a serem adotados quanto às capacitações técnicas previstas nos editais de licitação, resolve:

Art. 1º Determinar que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.

Art. 2º Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento).

Art. 3º Revoga-se a Portaria nº 721, de 9 de maio de 2007.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ ANTONIO PAGOT





6.4 - Relatório, Voto e Acórdão 1851/2013-TCU-P.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 000.940/2013-5

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 000.940/2013-5.

Natureza: Auditoria

Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. EXAME DO EDITAL Nº 4/2012-DA/L. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM FRONTEIRA, NO RIO POTY. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. REVOGAÇÃO DO CERTAME POR PARTE DO DNOCS. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada por força do Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, cujo objeto consiste na fiscalização do Edital nº 4/2012-DA/L, que se destina à seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, componentes do Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC 2 e orçadas em R\$ 163.084.631,66.

2. Os trabalhos de fiscalização foram realizados pela SecobHidro e resultaram no relatório de auditoria lançado à Peça nº 11, nos seguintes termos:

"(...) Haja vista tratar-se de análise de edital de licitação, a equipe não realizou visita à campo, de modo que esta auditoria se restringiu a análises documentais. Pelo mesmo motivo não existe anexo fotográfico.

De acordo com o edital, a obra será executada de forma direta e com recursos da União oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II). O empreendimento está sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Para a realização dos trabalhos, a fiscalização foi dividida em três fases: planejamento (realizado no período de 17/1/2013 a 18/1/2013), execução (realizada no período de 21/1/2013 a 1/2/2013) e relatório (realizado nos períodos de 4/2 a 8/2/2013 e de 3/6 a 14/6/2013). Como a obra não havia iniciado à época da execução da fiscalização, já que se trata apenas de edital de licitação, a equipe de auditoria não foi ao local do empreendimento nem ao escritório do DNOCS em Fortaleza, Ceará.

Com base nos documentos obtidos, procedeu-se à análise do objeto principal da fiscalização, o edital da Concorrência Pública 4/2012-DA/L, cujo objeto é a execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará.

Foram solicitados ao DNOCS os seguintes documentos: as versões atualizadas dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); licenças ambientais; outorga de uso de recursos hídricos; orçamento base da licitação; e os volumes com os projetos do empreendimento (Ofício 1-25-2013). Esses documentos foram solicitados de modo a constatar a existência de elementos essenciais à implantação do perímetro de irrigação e o seu nível adequado de detalhamento.

1

2





Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), principalmente no tocante ao Edital 4/2012-DA/L que trata da concorrência para seleção de empresa que irá executar as obras civis.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

1) O procedimento licitatório foi regular?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade. Ademais, os trabalhos foram realizados em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

A metodologia adotada para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados contemplou técnicas de análise documental.

2.5 - Limitações inerentes à auditoria

A equipe registra que parte da documentação não foi entregue no decorrer da auditoria, apesar dos pedidos feitos ao DNOCS. Não foram apresentados: o projeto executivo completo; as memórias de cálculo completas de custos (alimentação, transporte, EPI, exames médicos, hospedagem, mobilização etc.); os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); licenças ambientais e cumprimento de suas condicionantes; outorga de uso de recursos hídricos. Esses documentos foram solicitados de modo a constatar a existência de elementos essenciais à implantação da barragem e o seu nível adequado de detalhamento.

Os documentos que foram enviados pelo DNOCS consistiram de: Edital 4/2012-DA/L; renovação da Licença Prévia; Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH) emitido pela Agência Nacional de Águas; volumes 3 e 8 do projeto executivo (especificações técnicas relatório síntese), planilha com resumos das ações de construção, planilha e composições de preços.

2.6 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 163.084.631,66. Esse valor corresponde ao estabelecido como preço máximo pelo edital da Concorrência 4/2012-DA/L.

2.7 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios à atuação do Congresso Nacional e melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado quanto à elaboração de orçamentos e realização de licitações.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

Constatou-se, no procedimento administrativo referente à Concorrência 4/2012-DA/L, a existência de algumas exigências no Edital de licitação que não contemplam os requisitos mínimos e que são indicativas de restrição à competitividade, contrariando o disposto na Lei 8.666/1993 e jurisprudência desta Corte de Contas: comprovação da execução prévia de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes. Adicionalmente foram utilizados diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação desses índices.

Essas exigências contrariam o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, os artigos 30, § 1º, inciso I, e art. 40, incisos XI, da Lei 8666, de 1993, assim como reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

Dentre os serviços elencados no Edital 4/2012-DA/L com vistas a qualificar tecnicamente as empresas para a concorrência (cinco serviços), verifica-se que a natureza deles é bastante distinta e seus valores nem sempre são significativos em relação ao valor total do objeto a ser licitado. A análise desses serviços é feita a seguir.





EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS QUE NÃO SÃO MATERIALMENTE RELEVANTES

A jurisprudência do TCU é no sentido de que as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional, quer técnico-operacional, devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo e tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, a exemplo da Súmula 263/2011 e dos Acórdãos 167/2001, 170/2007 e da Decisão 574/2002, todos do Plenário.

Complementarmente à jurisprudência, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) publicou em 1º/2/2008 a Portaria 108, que determina que nas obras rodoviárias contratadas pelo DNIT, os itens de maior relevância devem ser entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% do valor do contrato. Da mesma forma determina que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de oito e não superior a 50% das quantidades licitadas para o serviço específico.

Analisando o processo administrativo da licitação, verifica-se que o item 'transporte de material de qualquer natureza' não possui valor significativo, contribuindo com percentual da ordem de 3,13% em relação ao custo total da barragem Fronteiras/CE. O Edital 4/2012 recorre a esse item na descrição de vários itens de transporte como material de 1ª categoria com empolamento, agregados para concreto, transporte de CCR e areia.

Ressalta-se que, embora não exista, na Lei 8.666/1993, limitação específica à comprovação da capacitação técnico-operacional, a discricionariedade da administração encontra-se restrita aos limites do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nesse sentido, também é precisa a lição de Marçal Justen Filho: 'A Constituição não defere ao administrador a faculdade de, ao discriminar as condições de habilitação, optar pela maior segurança possível.(...) a Constituição determina que o mínimo de segurança configura o máximo de restrição possível.'

Logo, a exigência de demonstração de realização desta atividade, como verificado nos autos, de item que não é materialmente relevante em relação ao custo total da barragem, caracterizado como indispensável à habilitação, não se coaduna às normas constitucionais.

SERVIÇOS IRRELEVANTES TECNICAMENTE E/OU NÃO ENQUADRADOS NO NÚCLEO CENTRAL DO OBJETO

O serviço 'transporte de material de qualquer natureza' carece de relevância técnica, pois é um serviço de baixa complexidade e de natureza repetitiva (a dificuldade não aumenta de forma relevante com o aumento da quantidade de serviço a ser realizado). A título de exemplo, a diferença entre a realização de transporte de materiais (areia, CCR, brita) é unicamente, o dimensionamento das equipes, que demandará uma maior quantidade de equipamentos (caminhões basculante) e pessoal, diferentemente de outros serviços cujo aumento da quantidade acarreta aumento da complexidade de execução (modificação da técnica construtiva, dos materiais a serem empregados), a exemplo da execução de pontes (a execução de uma ponte com vão de 100 metros é bem menos complexa do que a execução de uma ponte com vão de 500 metros) ou de escavações (uma escavação de 2 metros de profundidade é bem menos complexa do que uma escavação de 10 metros de profundidade, as quais demandarão serviços de contenção diferenciados).

Na presente licitação, a execução da barragem constitui o núcleo central do objeto, uma vez que os demais serviços/obras são acessórios em relação à construção da barragem Fronteiras. Por sua vez, os serviços inseridos no núcleo central do objeto são aqueles diretamente relacionados à consecução da barragem. Esses serviços, via de regra, devem compor a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional e não devem ser objeto de subcontratação, pois a administração deve certificar-se de que a empresa que demonstrou capacidade para executá-los foi realmente a responsável pela sua execução.



No caso específico, para a execução do núcleo central do objeto, os serviços de escavação carga e transporte (ECT), execução dos aterros, execução do concreto compactado com rolo (CCR) são os que apresentam maior relevância. Logo, serviços que não sejam diretamente relacionados à consecução da barragem, como transporte de material de qualquer natureza não constituem o núcleo central do objeto em análise.

USO DE DIFERENTES ÍNDICES DE REAJUSTE SEM ESPECIFICAR A FORMA DE APLICAÇÃO

Seis índices serão utilizados no cálculo do reajustamento, indicados no Anexo VI do edital, relativo à minuta do contrato, sem especificar a forma de aplicação de tais índices para efeito do cálculo do reajustamento.

Entretanto, não são especificados o modo de aplicação de cada um e não se sabe se serão realizadas médias ponderadas entre eles ou se serão utilizados em grupos diferentes de serviços. O princípio da transparência a que está sujeita a Administração Pública exige que todos os critérios estabelecidos no edital sejam claros e objetivos, sem margens para interpretações diversas. Nesse sentido, não basta que os índices sejam apenas indicados, mas deve estar claro como, onde e de que forma cada um será aplicado.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Edital 4/2012, 10/12/2012, CONCORRÊNCIA, Execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará.

3.1.4 - Critérios:

Acórdão 167/2001, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 170/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

Decisão 574/2002, Tribunal de Contas da União, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º; art. 3º, caput; art. 30, § 1º, inciso I; art. 40, inciso XI

Súmula 263/2011, Tribunal de Contas da União

3.1.5 - Evidências:

Edital Fronteiras Publicado.

Planilha de Orçamento - 24-8-2012.

CERTO.H.

LICENÇA PRÉVIA - Renovação.

3.1.6 - Conclusão da equipe:

A inclusão de cláusulas restritivas ao caráter competitivo em atos convocatórios desrespeita o previsto no art. 3º, caput e § 1º da Lei 8.666/1993, e no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que cria óbices à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e ao direito de participar de licitações públicas.

Conforme já informado, o DNOCS suspendeu o procedimento licitatório em análise, por motivo de erro no valor global a ser contratado, não informando data mais provável para o relançamento do Edital ou se haveria a correção das impropriedades apontadas pela equipe de auditoria.

Desse modo, valendo-se do caráter pedagógico que deve ser conferido à atuação desta Corte de Contas, entende-se cabível considerar a presente falha como de caráter formal, sendo oportuna, tão somente, a expedição de ciência ao DNOCS, objetivando as correções das impropriedades ora apontadas no novo edital a ser lançado.

Dessa forma, deve-se alertar o DNOCS para que, quando do relançamento de novo edital para a execução das obras de implantação da Barragem Fronteiras, promova as correções das exigências de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto, para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, pois tais exigências constituem potencial restritivo ao caráter competitivo da licitação, em desacordo com os





artigos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de 1988 e art. 3º, § 1º, inciso I, art. 30, § 1º, inciso I e art. 40, inciso XI, da Lei 8666/1993, e reiterada jurisprudência do TCU.

Além disso, promova também a correção das impropriedades quanto à adoção de seis índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

A escolha do relator se deu em função do item 9.8 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, que estabelece que deve ser conservada a relatoria original dos processos pendentes, quando da autuação de novo processo, se houver conexão entre este e aqueles, na forma do art. 2º, inciso XLX, da Resolução TCU 191/2006.?

Como se trata de edital de licitação, não foram inseridas fotografias no relatório.

5 - CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi fiscalizar a aplicação de recursos federais nas obras da Barragem Fronteiras, no estado do Ceará.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

- Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

- Adoção de exigências de comprovação de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes;

- Exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;

- Utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação;

e

- Contradição quanto à comprovação de vínculo profissional.

Destaca-se que houve limitação à auditoria, consubstanciada na ausência de envio de documentos essenciais à verificação do procedimento licitatório, como por exemplo o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle, o fornecimento de subsídios à atuação do Congresso Nacional e as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado quanto à realização de licitações.

O recebimento da documentação referente à fase de pré-qualificação estava marcado para o dia 15/1/2013. No entanto, conforme publicado no Diário Oficial da União de 11/1/2013, a Concorrência 4/2012-DA/L foi suspensa. Até a conclusão desta fiscalização não foi publicada nova data para o lançamento de novo edital.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) Ciência à Entidade:

1.1) Dar ciência ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas sobre as seguintes impropriedades observadas no Edital de Concorrência 4/2012-DA/L, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nos arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º, inciso I, e 40, incisos XI, da Lei 8.666/1993:

i) exigência de comprovação da execução de serviços que não são materialmente relevantes;

ii) exigência de comprovação da execução de serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto; e

iii) utilização de índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação.

2) Determinação de Providências Internas ao TCU:

2.1) encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e à Secex/CE.

3) Arquivamento de processo





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 000.940/2013-5

3.1) *Com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e no art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, arquivar o presente processo.*”

3. Enfim, os dirigentes da SecobHidro manifestaram anuência à proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria, conforme os pareceres acostados às Peças n^{os} 12 e 13.

É o Relatório.





PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada por força do Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, cujo objeto consiste na fiscalização do Edital nº 4/2012-DA/L, que se destina à seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, componentes do Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC 2 e orçadas em R\$ 163.084.631,66.

2. O aludido empreendimento se mostra relevante sob o ponto de vista socioeconômico, haja vista que o valor inicial foi previsto em R\$ 163.084.631,66, bem assim que ele se destina ao abastecimento humano de água para 40% da população do município e à irrigação de 5.000 hectares de terra.

3. Ocorre que, antes mesmo da fiscalização por parte da equipe de auditoria e do recebimento da documentação referente à fase de pré-qualificação, o Dnocs suspendeu o certame licitatório.

4. A despeito disso, considerando a importância socioeconômica da obra e em razão do risco de retomada do procedimento licitatório com aspectos que pudessem macular a competição e a futura contratação, por vícios no instrumento convocatório, a equipe de fiscalização examinou o Edital nº 4/2012-DA/L e apontou os seguintes indícios de irregularidades:

4.1. restrição à competitividade na licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

4.2. adoção de exigências para comprovação de serviços material e/ou tecnicamente irrelevantes;

4.3. exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;

4.4. utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação; e

4.5. contradição quanto à comprovação de vínculo profissional

5. Diante desse quadro, a unidade especializada alvitrou a sua proposta no sentido de apenas dar ciência ao Dnocs de que as falhas observadas afrontam o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, bem como os arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º, inciso I, e 40, inciso XI, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

6. Ocorre que, estando os autos em meu gabinete, a minha assessoria verificou junto ao Dnocs que a Concorrência nº 4/2012-DA/L foi revogada pela Administração Pública, conforme publicação do Diário Oficial da União de 13/5/2013, segundo a cópia acostada à Peça nº 15.

7. Nessa situação, vê-se que o encaminhamento mais adequado ao caso, com vistas a dar efetividade às ações de controle, é no sentido de se recomendar à entidade que, no próximo instrumento convocatório a ser lançado, corrija os vícios apontados pela equipe de auditoria de modo que o futuro edital não contemple as mesmas falhas identificadas nos presentes autos, bem como determinar à SecobHidro que promova o acompanhamento do próximo edital a ser publicado.

8. De mais a mais, em relação à possível omissão do Dnocs em fornecer os documentos solicitados pela SecobHidro, que se mostrarem essenciais à verificação do procedimento licitatório, tais como o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais, considero adequado alertar os gestores da entidade no sentido de que o descumprimento de diligência promovida pelo Tribunal pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VI, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de julho de 2013.





ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator





ACÓRDÃO Nº 1851/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.940/2013-5.
2. Grupo I – Classe: V – Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecobHidro.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria realizada por força do Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, cujo objeto consiste na fiscalização do Edital nº 4/2012-DA/L, que se destina à seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, componentes do Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC 2 e orçadas em R\$ 163.084.631,66;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, no próximo instrumento convocatório a ser lançado para a seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, atente para as irregularidades que constaram do Edital nº 4/2012-DA/L, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988 e aos arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º e inciso I, e 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme apontado pela SecobHidro na instrução à Peça nº 11, abstendo-se de incorrer nas seguintes falhas:

9.1.1. restrição à competitividade na licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

9.1.2. adoção de exigências para comprovação de serviços material e/ou tecnicamente irrelevantes;

9.1.3. exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;

9.1.4. utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação; e

9.1.5. contradição quanto à comprovação de vínculo profissional

9.2. determinar que a SecobHidro promova o acompanhamento do futuro instrumento convocatório a ser lançado pelo Dnocs para a seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty e verifique a observância da recomendação constante do item 9.1 do presente acórdão;

9.3. informar aos gestores do Dnocs que o descumprimento de diligência promovida pelo Tribunal pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VI, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, mormente no caso de possível omissão do Dnocs em fornecer os documentos solicitados pela SecobHidro, que se mostrarem essenciais à verificação do procedimento licitatório, tais como o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem como da Instrução constante da Peça nº 11 ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

9.5. arquivar os presentes autos.





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 000.940/2013-5

10. Ata nº 26/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1851-26/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

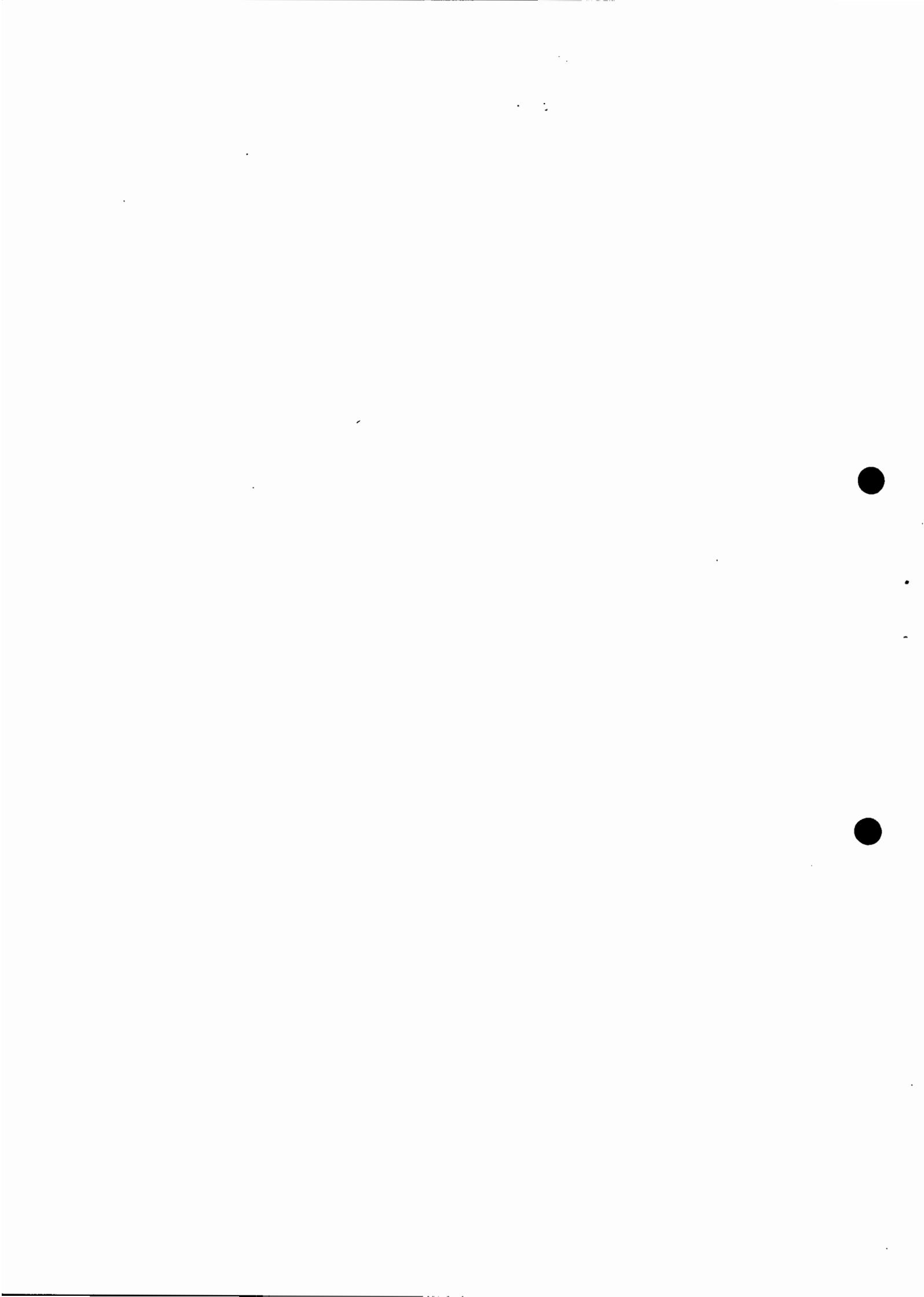
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



Processo nº (d): 29.760/13 (3 volumes e 3 anexos, sendo um em CD)

Origem: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP

Assunto: Licitação

Valor Estimado: R\$ 261.025.217,20 (ref.: Set/13 - fl. 01)

Ementa: Edital de Pré-Qualificação da Concorrência nº 03/13 – ASCAL/PRES. Elaboração do projeto executivo e execução da obra de arte especial de implantação do túnel rodoviário que dará acesso ininterrupto da EPTG à Avenida Elmo Serejo, sob a Avenida Central de Taguatinga, e remodelagens do viaduto da Avenida Sandu e do sistema viário da superfície da Avenida Central de Taguatinga.

Decisão nº 4.935/13: conhecimento da representação de licitante e indeferimento da cautelar, continuidade do certame com determinações para adoção de medidas corretivas.

Análise de mérito do Pedido de Reexame interposto pelo MPJTCDF contra a Decisão nº 4.935/13, que indeferiu a cautelar requerida pela empresa Trier Engenharia Ltda.. Decisão nº 2.248/14: improcedência do Recurso Inominado, mantendo íntegros os termos da Decisão nº 4.935/13.

Nesta fase: análise de mérito da Representação feita pela empresa Trier e avaliação do atendimento da Decisão nº 4.935/13.

NFO pela improcedência da Representação e pelo atendimento parcial da decisão. Sugere determinações à NOVACAP e à Secretaria de Obras, bem como a apensação destes autos ao Processo nº 15.640/14, que trata da Segunda Etapa (Proposta de Preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 03/13 – ASCAL/PRES.

Ministério Público, em concordância parcial com o NFO, pugna para que se considere, em parte, procedente a Representação, determinando-se a anulação da Concorrência de Pré-Qualificação nº 03/13-ASCAL/PRES. Alternativamente, caso não seja este o entendimento do e. Plenário, manifesta-se em linha com o NFO, com acréscimo no sentido de que a NOVACAP e a SO demonstrem a





disponibilidade de caixa para pagamento das despesas relativas à obra, conforme determina o art. 42 da LRF.

Voto convergente para o NFO.

RELATÓRIO

Iniciaram-se os autos com a análise do edital de Pré-Qualificação da Concorrência nº 003/13 – ASCAL/PRES (fls. 36/47 do Anexo I), promovida pela NOVACAP, para contratação de empresa de engenharia para elaboração do projeto executivo e execução da obra de arte especial de implantação do túnel rodoviário, que dará acesso ininterrupto da EPTG à Avenida Elmo Serejo, sob a Avenida Central de Taguatinga, e remodelagens do viaduto da Avenida Samdu e do sistema viário da superfície da Avenida Central de Taguatinga.

O Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia ressalta, inicialmente, que neste processo foi admitido recurso impetrado pelo Ministério Público junto ao TCDF - MPJTCDF que pretendia modificar a Decisão nº 4.935/13 e conseqüentemente anular a etapa de pré-qualificação da concorrência. Esclarece que tal recurso não prosperou, mantendo-se íntegros os termos da decisão atacada, conforme se depreende da Decisão nº 2.248/14 (fl. 548), *in verbis*:

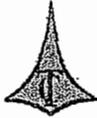
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 541/2014-GAB/PRES e dos documentos a eles anexos (fls. 527/533); b) do Ofício nº 677/2014-GAB/PRES e dos documentos a ele anexos (fl. 535 e Anexo III); II – **considerar improcedente o Recurso Inominado de fls. 341/354, mantendo íntegros os termos da Decisão nº 4.935/2013;** III – **autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para o exame de mérito da Representação de fls. 27/308, interposta pela empresa Trier Engenharia Ltda. (grifou-se)**

O momento processual concentra-se, portanto, na análise do cumprimento da Decisão nº 4.935/13 e da Representação feita pela empresa Trier Engenharia, conforme Decisão nº 2.248/14.

Por oportuno, a Unidade Técnica destaca a existência do Processo nº 15.640/14, que trata da análise da segunda etapa (proposta de preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES.

As conclusões da NFO foram no sentido da improcedência da Representação e do atendimento parcial da decisão, razão pela qual sugere





determinações à NOVACAP e à Secretaria de Obras, bem como a apensação destes autos ao citado Processo nº 15.640/14.

O teor das considerações apresentadas na Informação nº 13/14 é a seguir reproduzido:

5. Feitas essas considerações iniciais, esclarecemos que para melhor compreensão da abordagem, esta Nota Técnica será dividida nos seguintes tópicos:

I – Da Análise da Representação Impetrada pela Empresa Trier Engenharia;

II – Da Análise do Cumprimento da Decisão nº 4935/2013;

III – Benefício desta Atuação

IV – Conclusões/Sugestões.

I – Da Análise da Representação Impetrada pela Empresa Trier Engenharia

6. A Representação impetrada pela empresa Trier contesta o dispositivos “8.5.1 a) 1.” do Edital. Dessa forma, na sequência será transcrito o item contestado, para, posteriormente, serem expostos os principais argumentos do recorrente e apresentada nossa análise de mérito.

Item Questionado

8.5.1 CAPACITAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL DA PROPONENTE

a) *Comprovação de ter executado a PROPONENTE, a qualquer tempo, serviços compatíveis com o objeto da futura licitação, através de certidões e/ou atestados, em nome da PROPONENTE, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente certificado(s) pelo CREA, acompanhadas das respectivas CAT – Certidões de Acervo Técnico, onde conste a execução dos seguintes serviços:*

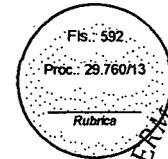
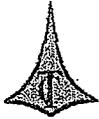
1- *Execução de obras de artes especiais em área urbana – túnel com secção mínima de 73,43 m², numa extensão mínima de 373,50 m – em estrutura mista, concreto armado e estrutura metálica, compreendendo, ainda, a instalação de sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio;*

Alegações do Representante

7. Inicialmente, cabe pontuar que a Representação fundamenta-se em duas vertentes: a primeira questiona a seção mínima exigida para escavação do túnel, e a segunda contesta a presença dos serviços de “(...) instalação de sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio (...)” na habilitação técnico-operacional.

8. Em relação à primeira contestação, o representante da empresa Trier opõe-se a exigência da seção mínima de escavação de túnel (73,43





m²) requerida no Edital, pois, segundo ele "(...) o Projeto Básico traz especificações técnicas para a construção de 2 (dois) túneis (galerias) independentes (Eixo 1 e Eixo 2) com seção de 73,43 m² cada.". Assim, seu entendimento é de que "(...) o Edital de convocação está a exigir uma comprovação superior a 100% de cada um dos túneis a serem construídos." (fl. 34).

9. Compreende, portanto, que "Esta é uma previsão que à toda evidência, mostra-se desarrazoada, restringindo, demasiadamente, o caráter competitivo do prélio." (fl. 35).

10. Como base na sua argumentação, apresenta algumas deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU). Na sequência, apresentamos algumas dessas deliberações:

Limite as exigências de qualificação técnico-operacional, ao realizar licitações para contratação conjunta de diversos itens de prestação de serviços administrativos, aos itens de maior relevância E EM PERCENTUAIS RAZOÁVEIS, EVITANDO A RESTRICÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME, COMO COLOCADO PELO ART. 3º, § 1º, INCISO I DA LEI N.º 8.666/93. De acordo, ainda de acordo com o princípio de exigências mínimas para garantir a segurança para a Administração Pública, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, devendo ser estabelecido no edital, com clareza e fundamentadamente, quais são as "parcelas de maior relevância e valor significativo", como colocado pelo art. 30, § 1º, inciso I e § 2º da Lei nº 8.666/93.

Acórdão 697/2006 Plenário

Por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, em licitações envolvendo recursos federais:

- **não estabeleça, em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93;**

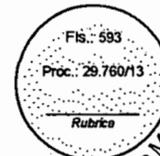
[...]

Acórdão 1284/2004 Plenário

11. No mesmo sentido, cita as Decisões nºs 3373/2011 e 1958/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

12. No que tange à segunda contestação, o representante concebe como imprópria a presença de exigência de comprovação de execução de "(...) instalação de sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio (...)", haja vista seu custo representar 0,89% do total do orçamento estimado.





13. Em relação a esse ponto inicialmente fundamenta seus argumentos no §2º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 e Súmula nº 263 do TCU, transcritos na sequência:

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

Súmula nº 263/2011 - TCU

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

14. Assim entende que, diante da "(...) insignificância financeira, os sistemas de iluminação e detecção de incêndio não poderiam ser reputados como parcelas determinantes para habilitação no certame." (fl. 41).

15. Por ora, menciona ainda a Portaria nº 108 do Departamento de Infraestrutura de Transporte – DNIT, que estabelece:

Art. 1º Determinar que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.

Art. 2º Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento).

16. E da mesma forma, a Trier menciona jurisprudência do TCU sobre o tema:

EXIGIR-SE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA PARCELAS DA OBRA QUE NÃO SE AFIGURAM COMO SENDO DE RELEVÂNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA, ALÉM DE RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE DO CERTAME, CONSTITUI-SE EM CLARA AFRONTA AO ESTABELECIDO PELO ART. 30 DA LEI 8.666/93 E VAI DE ENCONTRO AO DISPOSTO NO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Voto: [...] Quanto mais exigir-se comprovação de aptidão técnica para execução de serviços que nem mesmo fazem parte do objeto licitado.

Acórdão 107/2007 Plenário

"SOBRE A COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL REFERENTE A ITENS IRRELEVANTES OU DE VALOR INSIGNIFICANTE FRENTE À ESTIMATIVA GLOBAL DA OBRA, ACOMPANHO, EM GRANDE PARTE, AS CONCLUSÕES DA UNIDADE INSTRUTIVA, QUE SE PRONUNCIOU PELA ILEGALIDADE DAS EXIGÊNCIAS. Entretanto, destaco que a jurisprudência deste Tribunal - Decisão 1.618/2002 e Acórdão



212/2003, ambos de Pôrto - já se manifestou no sentido de que o art. 30 § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993 somente se aplica à contratação técnico-profissional, estando o limite de contratação de pessoal operacional insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual somente permite exigências de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Acórdão 1.231/2002 Pôrto

* ... NÃO INCLUI ITEM SEM RELEVÂNCIA OU SEM VALOR SIGNIFICATIVO ENTRE AQUELES QUE SERÃO UTILIZADOS PARA A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO ANTERIOR DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS A EFEMPLO DO ITEM PAVIMENTAÇÃO COM CUCU, CUJO VALOR É INFERIOR A 3% (TRÊS POR CENTO) DO VALOR ORÇADO DA OBRA, EM ORDEMADA AO INCISO XXI DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCISO I DO § 1º DO ART. 30 DA LEI Nº 8.666/93 É ANALÓGICA AO § 1º, INCISO I DO ART. 30 DA REFERIDA LEI, QUE LIMITA A COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, CONFORME JÁ DECIDIDO PELO TCU (DECISÃO 274/2002 - PLENÁRIO, ATA 17/2002, sessão 25/02/02); (TCU - Processo nº 009.678/2003-1, Acórdão nº 1.284/2003 - Plenário)

Análise de Mérito da Representação

17. Em relação ao primeiro ponto, intimamos que a jurisprudência citada pelo Representante está relacionada tão somente a quantidade executada de certo serviço.

18. No presente caso, a contratação exigida de um túnel com a seção mínima de 73,43 m está relacionada com a qualificação do serviço e não com a quantidade.

19. As principais características técnicas e de execução a serem observadas em contratos de execução de obras de engenharia, tais como: localização, taxa local de implantação e condições de acesso, etc.).

20. Nesse sentido, entendemos que a exigência de estatísticas de obras de 20% da seção do túnel (aproximadamente 32 m), como suporte representativo, não se mostra adequada para a contratação de obras técnicas, haja vista a complexidade de execução de um túnel de 36 m, ser significativamente inferior a uma seção de 73,43 m, no tocante ao sistema de escoramento, contenção, estruturas, equipamentos empregados, etc.

21. Por sua vez, a exigência quantitativa (compimento de túnel escavado) feita no edital mostra-se adequada à licitação e à jurisprudência do TCU e TCE. A quantidade repunida na habilitação técnica-operacional (37,20 m - fl. 39-v do Anexo I) corresponde a 22% da quantidade prevista em projeto (168,00 m). (fl. 34).



22. Dessa maneira, entendemos como não procedente esse ponto de representação.

23. No que tange a exigência de "instalação de sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio" nas condicionantes técnico-operacionais, acentuamos que no âmbito deste Processo, tal observação também foi feita na ocasião da elaboração da Nota Técnica 28/2013 – NFO, como podemos depreender dos trechos reproduzidos na sequência (fls. 15/16 e 20):

45. *No Edital em análise, foi exigida a apresentação de atestados de comprovação de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para execução de túnel, "compreendendo, ainda, a instalação de sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio" (exigência 1 – fl. 39v). A parte referente à iluminação e à ventilação representa apenas 6,62% do objeto a ser licitado. Além disso, da leitura do edital e seus anexos, não se observam características dessas instalações que possam reputá-las como parcela de maior relevância técnica da obra. Ressalte-se que não consta na planilha enviada pela NOVACAP o orçamento para sistema de detecção de incêndio.*

(...)

47. *Assim, considerando o objeto analisado nestes autos, entende-se ser necessário, à luz da Lei de Licitações e Contratos e da jurisprudência, retirar das exigências de qualificação técnica a comprovação de execução de serviços de iluminação, ventilação, detecção de incêndio e escavação pelo método invertido.*

(...)

XII – Conclusões

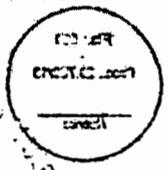
(...)

71. *Quanto às exigências da Habilitação Técnica, foram detectadas as seguintes impropriedades, que demandam adequação pela NOVACAP, como se segue:*

a) os serviços de execução sistemas de iluminação, ventilação e detecção de incêndio, e execução de escavação pelo método invertido não correspondem, simultaneamente, às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo. *Exigir comprovação de capacidade técnica para esses serviços contraria a Súmula nº 263/11-TCU e o disposto no art. 30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, e vai de encontro ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, o que dá ensejo à exclusão de tais exigências do edital; (grifamos)*

45. No entanto, tal entendimento não foi acatado pela Relatora, como se observa do trecho do relatório que fundamentou a Decisão nº 4935/2013, transcrito a seguir (fls. 325 e 327):

- *exigência de qualificação técnica sem observar, simultaneamente, os requisitos de relevância técnica e valor significativo – não comungo com a tese do órgão técnico. Desde que as parcelas de maior relevância técnica e*



valor significativo em relação ao todo do objeto desta prestação, outrossim, menores podem ser pagas para definir a prestação, quando devida em relação à técnica ou quantitativa, e desde que não ocorram excessos;

(...)

Quanto à exigência de sustentação de fundamentação e detecção de irregularidades, a expressão entendida neste voto de duas:

Desde que as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo em relação ao todo do objeto desta prestação, outras menores podem ser pagas para definir a prestação, quando devida em relação à técnica ou quantitativa, e desde que não ocorram excessos; [...]

Não se desaxiomatiza, assim, de cumprir o § 2º do art. 30 da Lei nº 8.242/91, de que se trata [...] a parcela de maior relevância técnica e de valor significativo em relação ao todo do objeto desta prestação, quando devida em relação à técnica ou quantitativa, e desde que não ocorram excessos.

(...)

46. Já o relatório referido do recurso impetrado contra a mencionada Decisão nº 432/2013, no voto que precedeu a Decisão nº 224/14, que manteve intactos os termos das conclusões, assim se pronuncia:

"46. No que tange à possível restrição à competência, de acordo com o art. 230, I, do Código de Processo Civil, a competência é determinada pelo valor da causa e pelo número de partes, sendo que a competência é determinada pelo valor da causa e pelo número de partes. Diante do número de partes e do valor da causa, a competência é determinada pelo valor da causa e pelo número de partes. Diante do número de partes e do valor da causa, a competência é determinada pelo valor da causa e pelo número de partes. Diante do número de partes e do valor da causa, a competência é determinada pelo valor da causa e pelo número de partes."

47. Assim, diante do exposto, entendemos que esse assunto deve ser considerado verba no âmbito desse Processo.

II - Da Análise do cumprimento da Decisão nº 432/2013

48. Transcorrem, a seguir, parcialmente a Decisão nº 432/2013, in verbis:

"O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator decidirá: II - determinar a NOVACAP que, sem prejuízo da continuidade do contrato, promova as seguintes mudanças e alterações relativas à Condição nº 03/2013, cuja correção será examinada por este Tribunal: (a) para a contratação do objeto pretendido, obter o licenciamento ambiental antes de iniciar o respectivo procedimento licitatório, bem como a outorga do IPHAN, se necessário; (b) corrigir a divergência entre o item 11.3 do edital e o item 8 do Projeto Básico (Anexo II), quanto ao prazo de execução das obras; (c) excluir o item 4.1 do edital, tendo em vista não haver fundamento legal para a fixação de prazo de validade para a prestação de serviços; (d) apresentar a ART referente aos serviços constantes nos com indicadores de desempenho pelos documentos constantes nos



autos, antes da realização da concorrência pública; e) esclareça aos licitantes que a exigência de visto no CREA/DF para licitantes de outras comarcas somente será cobrada do licitante vencedor; f) esclareça aos licitantes que o item 13.6 do edital, quando exige que serão aceitos somente os atestados emitidos por empresa pública ou privada, compreende também os órgãos da administração direta; g) suprima a alínea "d" do item 8.5.2 do edital que exige dos licitantes o preenchimento da "Declaração do Profissional", pois o compromisso é da empresa e, por outro lado, é vedado exigir que o profissional pertença ao quadro permanente da empresa; h) na exigência 1 do item 8.5.2 do edital, coloque no singular a expressão "obras de artes especiais", para não dar ensejo à interpretação de que deve haver mais de uma obra de arte especial; (...)"

24. A seguir serão transcritos os questionamentos elencados pela supracitada Decisão, para na sequência serem apresentados os elementos trazidos pela NOVACAP/SO no âmbito do Processo nº 15640/14 a fim de ser analisado o cumprimento da decisão retrotranscrita.

a) para a contratação do objeto pretendido, obtenha o licenciamento ambiental antes de iniciado o respectivo procedimento licitatório, bem como a autorização do IPHAN, se necessária;

25. Em relação a esse item, obteve-se, a partir da instrução do Processo nº 15640/14, a Licença Prévia (LP) nº 001/2011 (retificação da LP nº 001/2008 - IBRAM), relativa à: "ATIVIDADE DE PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO (PTU) PROGRAMA BRASÍLIA INTEGRADA está licenciada para a AVENIDA HÉLIO PRATES, AVENIDA CENTRAL, AVENIDA SAMDU, EPTG, EPNB, EPCL, EPGU, EPIG, ESPM, EPDB, EPAR, EPIA, DF - 002 (EIXÃO SUL), EPVP, EPVL E AEROPORTO AO TERMINAL ASA SUL E DESTE AO TERMINAL ASA NORTE, VIA AVENIDA W3 SUL E NORTE, DF-480, DF-065 (EPIP), BR-040, DF-001, AC-116, QR-118, DF-450, DF-003 (EPIA SUL E NORTE), DF-075 (EPNB) E ACESSO AOS TERMINAIS ASA SUL E ASA NORTE" (fls. 553/556).

26. Cabe informar que consta na licença apresentada como condicionante a emissão da respectiva Licença de Instalação (LI), *in verbis*:

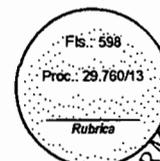
7. As intervenções previstas no Programa Brasília Integrada, somente poderão ser iniciadas após a emissão de Licença de Instalação para o trecho específico, com apresentação do relatório de Controle Ambiental (RCA) a ser avaliado pelo IBRAM, conforme Termo de Referência anexo a presente LP.

27. Entendemos como superado esse ponto da Decisão.

28. No entanto, diante do exposto, distinguimos importante determinar à NOVACAP/SO que condicione o início da obra à emissão da Licença de Instalação, e que encaminhe cópia desse licenciamento previamente ao Tribunal.

b) corrija a divergência entre o item 11.3 do edital e o item 8 do Projeto Básico (Anexo II), quanto ao prazo de execução das obras;





29. Informamos que na ocasião da análise do Processo nº 15640/2014, especificamente na Nota Técnica nº 12/2014 – NFO, considerou-se superado esse ponto, haja vista o Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES – Segunda Etapa (Proposta de Preços) prever o prazo de execução da obra em 510 dias corridos e o cronograma físico-financeiro estabelecer o prazo em 17 meses, tempos esses correspondentes.

c) exclua o item 4.1 do edital¹, tendo em vista não haver fundamento legal para a fixação de prazo de validade para a pré-qualificação;

30. Em relação a esse item, tendo em vista a fase em que se encontra a concorrência, isto é, apresentação de proposta de preços pelas empresas pré-qualificadas (Processo nº 15640/2014), consideramos superado esse ponto da Decisão.

d) apresente a ART referente aos serviços de engenharia, com indicação do responsável pelos documentos técnicos constantes nos autos, antes da realização da concorrência pública;

31. As ARTs obtidas no Processo nº 15640/14 remetem às seguintes atividades: “Elaboração de projeto básico de do túnel rodoviário sob a avenida central em Taguatinga ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo” (fl. 557), “Elaboração de orçamento e do Caderno de Encargos do Projeto Básico do Túnel de Taguatinga” (fls. 558/559).

32. Assim, entendemos como superado em partes esse ponto da Decisão, restando ainda pendente a ART inerente a elaboração das composições de custos unitários e cronograma físico-financeiro, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977 e Decisão TCDF nº 5749/12.

33. No entanto, considerando que esse assunto foi tratado no Processo nº 15640/14, deixaremos de apresentar sugestões acerca do assunto nesta oportunidade.

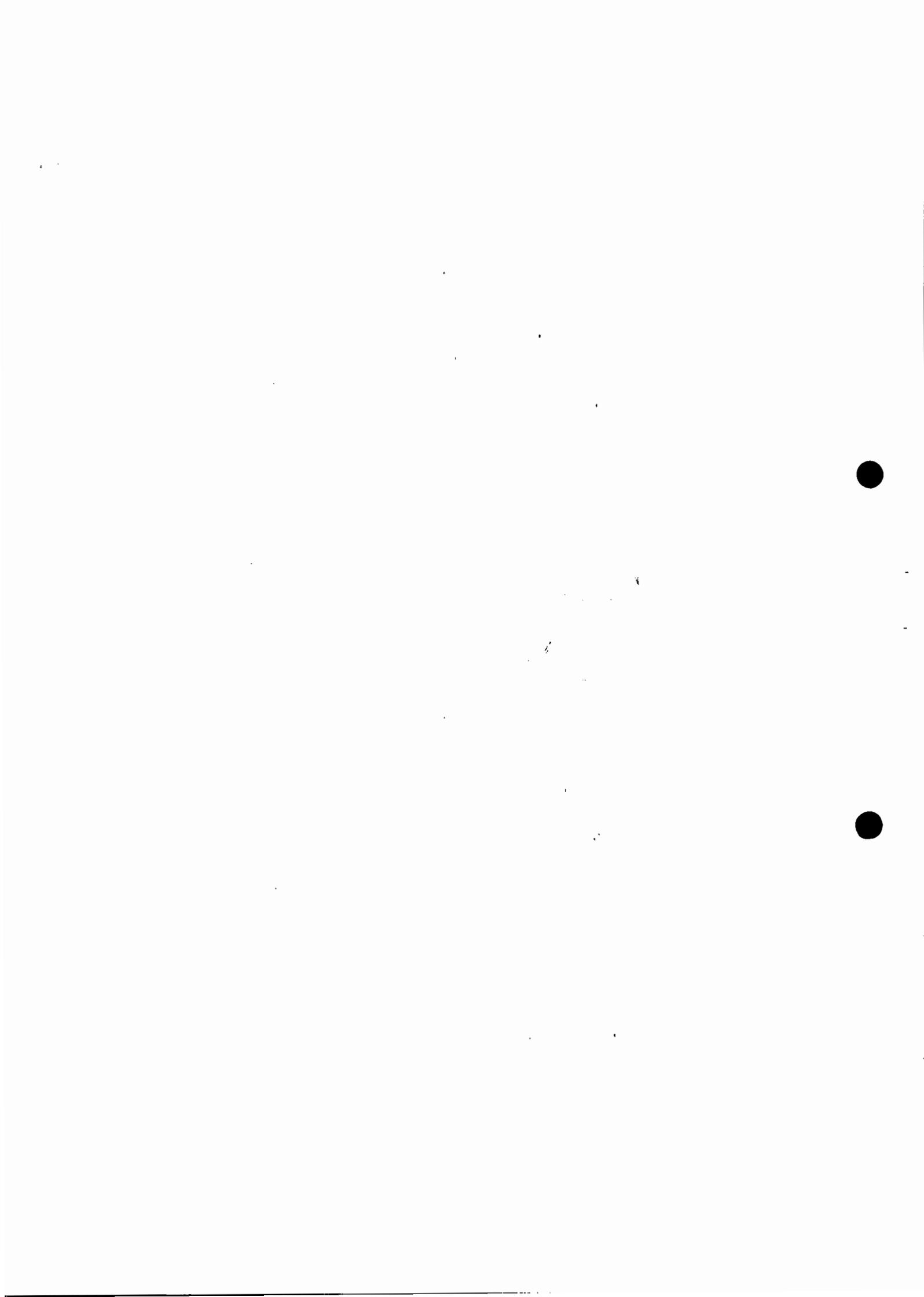
e) esclareça aos licitantes que a exigência de visto no CREA/DF para licitantes de outras comarcas somente será cobrada do licitante vencedor;

f) esclareça aos licitantes que o item 13.6 do edital, quando exige que serão aceitos somente os atestados emitidos por empresa pública ou privada, compreende também os órgãos da administração direta;

g) suprima a alínea “d” do item 8.5.2 do edital que exige dos licitantes o preenchimento da “Declaração do Profissional”, pois o compromisso é da empresa e, por outro lado, é vedado exigir que o profissional pertença ao quadro permanente da empresa;

h) na exigência 1 do item 8.5.2 do edital, coloque no singular a expressão “obras de artes especiais”, para não dar ensejo à

¹ “4.1 Esta pré-qualificação terá validade de 12 (doze) meses a partir de sua homologação, publicada no DODF, podendo ser prorrogada por igual período”.





interpretação de que deve haver mais de uma obra de arte especial;

34. Quanto a esses itens, não houve manifestação das Jurisdicionadas e não foi possível avaliar o cumprimento na análise procedida no âmbito do Processo nº 15640/14. Por essa razão, sugeriremos a manifestação explícita dos envolvidos, de maneira a ser avaliado o atendimento da decisão desta Corte de Contas.

III – Benefício desta Atuação

35. Considerando as análises empreendidas, nesta oportunidade promoveu-se, principalmente, a busca pelo atendimento das decisões desta Corte, buscando indicar encaminhamentos necessários para o atingimento deste objetivo.

IV – Conclusões/Sugestões

36. Da análise empreendida nesta Informação, têm-se as seguintes constatações: no mérito, consideramos improcedente a representação impetrada pela empresa TRIER Engenharia; não foram cumpridos todos os itens da Decisão nº 4935/20133; bem como, evidenciamos a necessidade de apensação do Processo em questão (29760/2013) ao Processo de nº 15640/2014.

37. Diante do exposto, sugerimos à Corte que:

- I. tome conhecimento da documentação inserta aos autos às folhas 553/559, e desta instrução (fls. 560/573);
- II. considere improcedente, no mérito, a Representação impetrada pela empresa TRIER Engenharia (fls. 27/308);
- III. quanto ao cumprimento da Decisão nº 4935/2013, especificamente em relação ao item II, considere:
 - a) atendidas as alíneas “a.”, “b.” e “c.”;
 - b) parcialmente atendida a alínea “d.”, uma vez que não foram apresentadas as ART's inerentes aos serviços técnicos de elaboração composições de custos unitários e cronograma físico-financeiro, em desacordo com a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977 e a Decisão TCDF nº 5749/2012, assunto esse que está sendo tratado no Processo nº 15640/14;
 - c) não atendidas as alíneas “e.”, “f.”, “g.” e “h.”;
- IV. determine à NOVACAP e à SO que:
 - a) no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se explicitamente acerca dos itens não atendidos relativos à Decisão nº 4935/2013, mais especificamente o item II, alíneas “e.”, “f.”, “g.”, e “h.”;
 - b) condicione o início da obra à emissão da Licença de Instalação, encaminhando cópia desse licenciamento previamente ao Tribunal;
- V. autorize:





- a) a apensação destes autos ao Processo nº 15640/14, que trata da Segunda Etapa (Proposta de Preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES;
- b) a ciência da decisão que vier a ser prolatada à empresa TRIER Engenharia;
- c) o retorno destes autos à SEACOMP, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.

O Ministério Público, mediante o Parecer nº 1045/14 – DA, *concorda parcialmente com o NFO. Propõe ao e. Plenário que considere, em parte, procedente a Representação impetrada pela empresa Trier Engenharia Ltda. (fls. 27/308) e para que seja determinada à NOVACAP a anulação da Concorrência de Pré-Qualificação nº 03/13-ASCAL/PRES. Alternativamente, considerando a possibilidade de o TCDF não acatar este entendimento e julgar improcedente a representação da empresa Trier Engenharia Ltda., propõe, quanto ao cumprimento da Decisão nº 4.935/13, especificamente em relação ao item II, que o Tribunal:*

I - considere:

- a. atendidas as alíneas “a.”, “b.” e “c.”;
- b. parcialmente atendida a alínea “d.”, uma vez que não foram apresentadas as ART's inerentes aos serviços técnicos de elaboração composições de custos unitários e cronograma físico-financeiro, em desacordo com a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977 e a Decisão TCDF nº 5749/2012, assunto esse que está sendo tratado no Processo nº 15640/14;
- c. não atendidas as alíneas “e.”, “f.”, “g.” e “h.”;

II - determine à NOVACAP e à SO que:

- a. no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se explicitamente acerca dos itens não atendidos relativos à Decisão nº 4935/2013, mais especificamente o item II, alíneas “e.”, “f.”, “g.”, e “h.”;
- b. condicione o início da obra à emissão da Licença de Instalação, encaminhando cópia desse licenciamento previamente ao Tribunal;
- c. demonstre a disponibilidade de caixa para pagamento das despesas relativas à obra, conforme determina o art. 42 da LRF.

III - autorize:

- a. a apensação destes autos ao Processo nº 15640/14, que trata da Segunda Etapa (Proposta de Preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES;
- b. a ciência da decisão que vier a ser prolatada à empresa TRIER Engenharia Ltda.;
- c. o retorno destes autos à SEACOMP, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.





Suas considerações sobre o tema foram assim consignadas:

21. Este Órgão ministerial, embora considere descabida a exigência editalícia que corresponda a 100% do objeto contratado, não dispõe de elementos técnicos para refutar as considerações do NFO, dada a complexidade da análise.

22. Apesar da conclusão do NFO e das considerações deste Órgão ministerial sobre a improcedência dos argumentos da empresa no que se refere a capacidade técnica, continuo convicto de que a exigência do item 8.5.1.a.1 do Edital não atende à Súmula 263/2011 do TCU, pois não preenche, simultaneamente, os requisitos de parcela relevante e valor significativo. Repito, exigir a comprovação de expertise na execução de túnel com sistemas de iluminação e detecção de incêndio, tendo em vista que o custo do Sistema de Iluminação representa 0,89% do orçamento estimado, sendo que o Sistema de Detecção de Incêndio sequer consta do orçamento estimado, não atende aos requisitos de parcela relevante e valor significativo. Por essa razão, entendo que a representação deve ser considerada, em parte, procedente para anular a Concorrência de Pré-qualificação nº 003/2013-ASCAL/PRES.

Do cumprimento da Decisão nº 4935/2013

23. Caso o Tribunal não entenda dessa forma, imprescindível examinar o atendimento da Decisão nº 4935/2013.

24. No que diz respeito ao cumprimento das determinações plenárias, não há acréscimos a fazer à análise do NFO. Resta, ainda, atender aos itens 'd', 'e', 'f', 'g' e 'h', medidas que, conforme sugestão do Corpo Instrutivo, poderão ser cumpridas nos autos do Processo nº 15.640/2014, que trata da Segunda Fase (propostas de preço) da Concorrência. Naquele feito, poderá ser verificada, também, a emissão da Licença de Instalação, *previamente ao início da obra*.

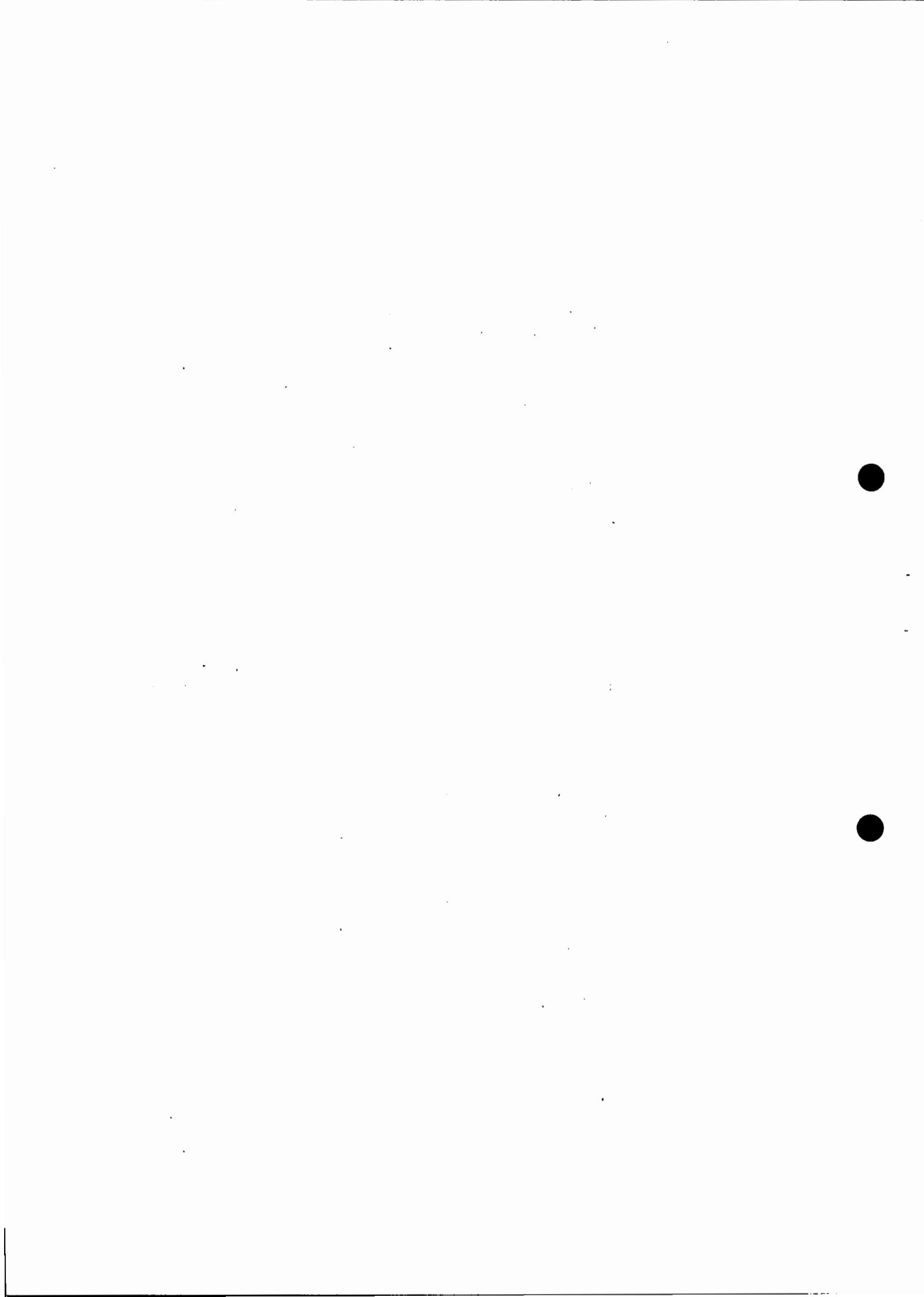
Da assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato

25. Em harmonia com o princípio do equilíbrio fiscal, o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda ao titular de Poder assumir obrigações nos últimos dois quadrimestres do ano eleitoral sem que existam recursos financeiros suficientes para pagamento das obrigações assumidas até o final do mandato. Assim reza o dispositivo legal:

"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

26. Com base no dispositivo legal, caso a NOVACAP venha a concluir a segunda fase do procedimento licitatório e firme o contrato com a





Folha 3623

empresa vencedora da Concorrência 003/2013-ASCAL/PRES até o final do exercício, a atual gestão estará assumindo obrigação de significativo valor, da ordem de 260 milhões, sem que esteja demonstrada a existência dos recursos para pagamento das despesas da obra.

27. Ao contrário, os fatos noticiados nas últimas semanas apontam dificuldades do atual Governo para pagamento de despesas correntes bem como de obrigações assumidas com empresas prestadoras de serviços públicos essenciais. Nesse cenário, difícil imaginar que o Distrito Federal tenha condições financeiras para assumir obrigações de tamanho vulto sem o comprometimento do equilíbrio das contas públicas.

28. Pior, no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, referente ao exercício de 2013, ficou demonstrado que o Governo não conseguiu atingir a meta de Resultado Primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentária para aquele exercício, alcançando o déficit de **1,2 bilhão de reais**. A tendência é a situação se agravar no presente exercício, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária divulgado pela Administração local, fl. 579.

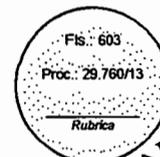
29. Este último Relatório apontou previsão de **3,1 bilhões de reais** negativos para o resultado primário, indicando que o Governo vem gastando muito além de suas possibilidades de caixa, bem como a tendência de resultado pior em relação ao ano anterior.

30. Nesse sentido, imprescindível que, previamente à contratação da obra, a NOVACAP demonstre a disponibilidade de caixa para pagamento das despesas relativas à obra.

31. Oportuno observar que a Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES foi adiada *sine die*, conforme ato publicado no DODF nº 228, de 31 de outubro de 2014, e os autos do Processo nº 15640/2014 encontram-se no Corpo Técnico para exame.

É o Relatório.





VOTO

Iniciaram-se os autos com a análise do edital de Pré-Qualificação da Concorrência nº 03/13 – ASCAL/PRES (fls. 36/47 do Anexo I), promovida pela NOVACAP, para contratação de empresa de engenharia para elaboração do projeto executivo e execução da obra de arte especial de implantação do túnel rodoviário, que dará acesso ininterrupto da EPTG à Avenida Elmo Serejo, sob a Avenida Central de Taguatinga, e remodelagens do viaduto da Avenida Samdu e do sistema viário da superfície da Avenida Central de Taguatinga.

Os acontecimentos vistos nos autos abrangem representação da empresa Trier Engenharia Ltda., demonstrando seu inconformismo em face do item 8.5.1 do edital, no que se refere à capacitação técnico-operacional, *especificamente no tocante ao subitem a.1, que exige comprovação de execução de:*

[...] obras de arte especiais em área urbana – **túnel com secção mínima de 73,43 m2**, numa extensão mínima de 373,50m – em estrutura mista, concreto armado e estrutura metálica, **compreendendo, ainda**, a instalação de sistemas de **iluminação**, ventilação e **detecção de incêndio**.
[Grifos da empresa]

No tocante à secção mínima, questiona o percentual exigido, alegando ser ele superior a 100% (cem por cento) da obra.

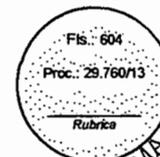
Aponta, ainda, exigência excessiva na comprovação de expertise na execução de túnel com sistemas de iluminação e detecção de incêndio, tendo em vista que o custo do Sistema de Iluminação representa 0,89% do orçamento estimado, sendo que o Sistema de Detecção de Incêndio sequer consta do orçamento estimado.

Em razão dos fundamentos que apresenta, e considerando que a cautelar pleiteada já foi indeferida por este Tribunal (Decisão nº 4.935/13), pende de apreciação o pleito da interessada para retirar do edital as exigências supra referidas, determinando-se à NOVACAP a sua retificação.

Por meio da referida Decisão nº 4.935/13, este Tribunal, em síntese, tomou conhecimento da Representação e fixou diversas determinações à NOVACAP. As deliberações foram assim consignadas:

I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1732/2013 – GAB/PRES (fl. 03) e documentos anexos; b) da Nota Técnica nº 28/2013-NFO (fls. 08/21); c) da representação da empresa Trier Engenharia Ltda.; II – determinar à NOVACAP que, sem prejuízo da continuidade do certame, promova as seguintes medidas e alterações relativas à Concorrência nº 03/2013, cujas





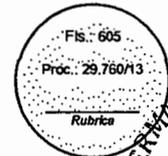
correções serão examinadas por este Tribunal: a) para a contratação do objeto pretendido, obtenha o licenciamento ambiental antes de iniciado o respectivo procedimento licitatório, bem como a autorização do IPHAN, se necessária; b) corrija a divergência entre o item 11.3 do edital e o item 8 do Projeto Básico (Anexo II), quanto ao prazo de execução das obras; c) exclua o item 4.1 do edital, tendo em vista não haver fundamento legal para a fixação de prazo de validade para a pré-qualificação; d) apresente a ART referente aos serviços de engenharia, com indicação do responsável pelos documentos técnicos constantes nos autos, antes da realização da concorrência pública; e) esclareça aos licitantes que a exigência de visto no CREA/DF para licitantes de outras comarcas somente será cobrada do licitante vencedor; f) esclareça aos licitantes que o item 13.6 do edital, quando exige que serão aceitos somente os atestados emitidos por empresa pública ou privada, compreende também os órgãos da administração direta; g) suprima a alínea "d" do item 8.5.2 do edital que exige dos licitantes o preenchimento da "Declaração do Profissional", pois o compromisso é da empresa e, por outro lado, é vedado exigir que o profissional pertença ao quadro permanente da empresa; h) na exigência 1 do item 8.5.2 do edital, coloque no singular a expressão "obras de artes especiais", para não dar ensejo à interpretação de que deve haver mais de uma obra de arte especial; III – indeferir a cautelar requerida pela empresa Trier Engenharia Ltda., disso dando ciência à representante; IV - autorizar: a) notificação da NOVACAP para que, em 15 (quinze) dias, apresente contrarrazões à representação referida no item anterior; b) o envio de cópia do relatório/voto da Relatora e desta decisão à jurisdicionada; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

Importa registrar que neste processo foi admitido recurso *impetrado pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF, buscando modificar a Decisão nº 4.935/13 e conseqüentemente anular a etapa de pré-qualificação da concorrência. Todavia tal intento não prosperou, mantendo-se íntegros os termos da decisão atacada, conforme se depreende da Decisão nº 2.248/14 (fl. 548), in verbis:*

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 541/2014-GAB/PRES e dos documentos a eles anexos (fls. 527/533); b) do Ofício nº 677/2014-GAB/PRES e dos documentos a ele anexos (fl. 535 e Anexo III); II – considerar improcedente o Recurso Inominado de fls. 341/354, mantendo íntegros os termos da Decisão nº 4.935/2013; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para o exame de mérito da Representação de fls. 27/308, interposta pela empresa Trier Engenharia Ltda. (grifou-se)

O momento processual concentra-se, portanto, na análise de mérito da Representação feita pela empresa Trier Engenharia Ltda. e do cumprimento da Decisão nº 4.935/13.





Por oportuno, a Unidade Técnica destaca a existência do Processo nº 15.640/14, que cuida da segunda etapa (proposta de preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 003/2013 – ASCAL/PRES.

As conclusões da NFO foram no sentido da improcedência da Representação e do atendimento parcial da Decisão nº 4.935/13, estando supridas as demandas constantes das alíneas 'a', 'b' e 'c' do *decisum*, parcialmente atendida a da alínea 'd' e não atendidas as alíneas 'e', 'f', 'g' e 'h'. Nesse passo, sugere determinação à NOVACAP e à Secretaria de Obras, para manifestação acerca dos itens não observados, o condicionamento do início da obra à emissão da licença de instalação e a pensação do presente feito ao Processo nº 15.640/14.

O Ministério Público, por meio do Parecer nº 1.045/14 – DA, concorda parcialmente com o NFO. Propõe ao e. Plenário que considere, em parte, procedente a Representação impetrada pela empresa Trier Engenharia Ltda. (fls. 27/308) e para que seja determinada à NOVACAP a anulação da Concorrência de Pré-Qualificação nº 03/13-ASCAL/PRES. Alternativamente, considerando a possibilidade de o TCDF não acatar tal encaminhamento, julgando improcedente a Representação, manifesta-se, quanto ao cumprimento da Decisão nº 4.935/13, nos mesmos termos do NFO, com adendo no sentido de que se determine à NOVACAP e à SO que demonstrem a disponibilidade de caixa para pagamento das despesas relativas à obra, conforme determina o art. 42 da LRF².

Verifico que as conclusões do NFO e as considerações do Órgão Ministerial convergem quanto à improcedência dos argumentos da empresa no que se refere a capacidade técnica.

Tal percepção reforça o entendimento por mim externado por ocasião do Voto condutor da Decisão nº 4.935/13 (fl. 327):

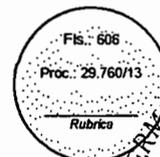
No tocante ao requisito de área de secção do túnel, entendo que ao se exigir o valor mínimo de 73,43m², mas com extensão de 373,50m, isso representa, de fato, menos de 50% da obra, pois, ainda que a área seja quase idêntica, a extensão a ser construída é de 830m.

Não vejo, assim, a irregularidade aventada pela parte, pois um túnel com área de secção de 50% de 73,43m² exigiria uma técnica construtiva bem menos complexa do que o necessário para assegurar a qualidade do produto final.

² Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.





Persiste, contudo, a inquietação do Ministério Público em relação às exigências que alcançam os sistemas de iluminação e detecção de incêndio.

Sobre a questão, também, já me manifestei nestes autos, conforme considerações a seguir reproduzidas (fl. 327):

Desde que as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo em relação ao todo do objeto estejam previstas, outras menores podem ser agregadas para definir a qualificação, quando detiverem relevância técnica ou quantitativa, e desde que não ocorram excessos; [...]

Não se deixou, assim, de cumprir o § 2º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, de que as "[...] parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório", o que não impede que sejam exigidas outras menores.

Na mesma linha, pronunciou-se o digno Conselheiro Paiva Martins, que atuou nos autos para avaliar o recurso do MP contra a Decisão nº 4.935/13, repercutindo na Decisão nº 2.248/14, que manteve íntegros os termos do primeiro *decisum*:

16. No que tange à possível restrição à competitividade, decorrente de uma pré-qualificação que não fosse realmente necessária, verifico que no caso em tela duas empresas e dois consórcios foram qualificados para as etapas seguintes (fl. 530). Diante do número de participantes qualificados e considerando a complexidade e materialidade do objeto, resta afastada qualquer hipótese de restrição à ampla concorrência de interessados.

Diante dos fatos apresentados, e considerando que a questão posta pelo MP encontra-se devidamente debatida nos autos, alinho-me ao encaminhamento proposto pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.

Isso posto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento da documentação inserta aos autos às folhas 553/559, e da Informação nº 13/14 - NFO (fls. 560/573);
- II - considere improcedente, no mérito, a Representação impetrada pela empresa Trier Engenharia Ltda.;
- III - quanto ao cumprimento da Decisão nº 4.935/13, especificamente em relação ao item II, considere:
 - a) atendidas as alíneas "a", "b" e "c";
 - b) parcialmente atendida a alínea "d", uma vez que não foram apresentadas as ART's inerentes aos serviços técnicos de elaboração, composições de





custos unitários e cronograma físico-financeiro, em desacordo com a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, o art. 1º da Lei nº 6.469/77 e a Decisão TCDF nº 5.749/12, assunto esse que está sendo tratado no Processo nº 15.640/14;

c) não atendidas as alíneas "e", "f", "g" e "h";

IV -determine à NOVACAP e à SO que:

- a) no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se explicitamente acerca dos itens não atendidos relativos à Decisão nº 4.935/13, mais especificamente o item II, alíneas "e", "f", "g", e "h";
- b) condicione o início da obra à emissão da Licença de Instalação, encaminhando cópia desse licenciamento previamente ao Tribunal;

V - autorize:

- a) a apensação destes autos ao Processo nº 15.640/14, que trata da Segunda Etapa (Proposta de Preços) do Edital da Concorrência de Pré-Qualificação nº 03/2013 – ASCAL/PRES;
- b) a ciência da decisão que vier a ser prolatada à empresa Trier Engenharia Ltda.;
- c) o retorno destes autos à SEACOMP, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.

Sala das Sessões, de dezembro de 2014.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora



GRUPO: II – CLASSE VII – Plenário

TC-016.072/2005-1

NATUREZA: Representação

ENTIDADE: Banco do Brasil S/A – Unidade de Campinas/SP

INTERESSADO: Serviços Especializados de Trânsito Ltda. – SENTRAN

SUMÁRIO: Representação formulada empresa Serviços Especializados de Trânsito Ltda., com fundamento no artigo 113 da Lei nº 8.666/93. Tomada de Preços. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção de sistemas de Circuito Fechado de TV. Possível irregularidade constante do Edital. Concessão de cautelar, *inaudita altera pars*, determinando a suspensão do certame. Diligência. Esclarecimentos insuficientes para afastar a ilegalidade detectada. Restrição à competitividade. Anulação do certame. Conhecimento. Procedência. Determinação. Ciência.

Trata-se de Representação formulada pela empresa Serviços Especializados de Trânsito Ltda. (SENTRAN), com fundamento no artigo 113 da Lei nº 8.666/93.

2.A representante insurge-se contra a Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL, do tipo menor preço, promovida pelo Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção de sistemas de CFTV (Circuito Fechado de TV), instalados nas dependências vinculadas nos roteiros descritos no instrumento convocatório, bem como em seu Anexo 1 e no Anexo I da minuta de contrato (*ex vi* do Edital às fls. 16/32).

3.Segundo a representante, o Banco do Brasil teria violado os princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade entre os licitantes ao incluir, no item 4.4, subitem 4.4.1, letra “b”, do edital (fl. 22), a seguinte exigência, *verbis*:

“4.4.1 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

(...)

b) Possuir o concorrente, em seu quadro permanente de pessoal, na data da licitação, ENGENHEIRO, com curso de formação elétrica e/ou eletrônica e experiência comprovada através de cópia autenticada de certidão(ões) de Acervo Técnico – C.A.T. emitido(s) pelo CREA por execução de instalação e/ou manutenção de sistemas de circuitos de CFTV. A comprovação de formação será feita mediante cópia autenticada da carteira de registro no CREA e a comprovação de pertencer ao quadro permanente de pessoal, mediante cópia autenticada do registro em Carteira de Trabalho, ou Livro de Registro de Funcionários ou ainda do Contrato Social no caso de sócio da Empresa.”

4.A representante argumenta que “... a exigência de que as licitantes possuam em seu quadro permanente, com registro na CTPS, um engenheiro, é altamente excessiva e restritiva à participação de licitantes no certame” (fl. 06).

5.Além disso, alega que tanto a jurisprudência quanto a doutrina têm entendido que não existe obrigatoriedade de a licitante possuir, em seu quadro de empregados permanentes, engenheiro técnico responsável, bastando, para isso, que haja um contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil, entre a licitante e o profissional, contrato este devidamente legalizado e anterior à data de abertura do certame.

6.Feitas as considerações acima mencionadas, a representante solicitou a esta Corte que suspendesse, cautelarmente, os procedimentos relativos à Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL com vistas a reformar o mencionado subitem para que somente fosse exigido aquilo que fosse estritamente necessário à execução do objeto.



7. Por conseguinte, presentes os requisitos do artigo 276 do RITCU, concedi a cautelar requerida no sentido de determinar à Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, que suspendesse os procedimentos relativos à Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL por haver, no instrumento convocatório correspondente, indícios de exigência contrária aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios, segundo os ditames da Lei nº 8.666/93.

8. Outrossim, determinei à SECEX/SP que promovesse diligência junto à Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, para obter esclarecimentos acerca da irregularidade apontada.

9. Devidamente notificado (fls. 58/59), o Banco do Brasil, por meio de seu representante legal, juntou aos autos o expediente de fls. 81/95, além de documentos que passaram a constituir o anexo I, vols. 1 e 2, do presente processo.

10. Inicialmente, esclareceu que a exigência inserida no subitem 4.4.1, letra "b", do edital não pode ser considerada como excessiva diante da complexidade do objeto licitado. Para fundamentar sua alegação, destacou os artigos 30 e 33 da Lei nº 8.666/93, os quais, segundo a entidade, justificam que se exija da licitante a comprovação da capacidade técnico operacional e da capacidade técnico profissional.

11. Afirma, ainda, que seria *"...considerada desidiosa da Administração deixar de exigir a comprovação da capacitação técnica da empresa, face a complexidade do objeto envolvido, sob pena de, não raro, restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar"* (fl. 91).

12. No intuito de demonstrar a inexistência de violação à competitividade do certame, a entidade apresentou lista de empresas que satisfizeram as exigências do edital.

13. Quanto ao ponto específico que originou a presente representação (exigência de que as empresas concorrentes demonstrassem, na data da licitação e por meio de **cópia autenticada do registro em Carteira de Trabalho, Livro de Registro de Funcionários ou Contrato Social**, possuir engenheiro qualificado em seu quadro permanente de pessoal), a entidade alegou que tal medida permitiria à Administração vislumbrar de forma objetiva se a licitante teria condições de executar a obra a contento.

14. Em acréscimo, salientou que *"a interessada, realmente, pretende subcontratar os serviços objetos da licitação. Não se pode olvidar que a subcontratação é permitida tão somente se prevista no edital, ainda sim, respeitando o artigo 72 da Lei de Licitações"* (fl. 94).

15. O Banco do Brasil aduz, também, que a suspensão do procedimento licitatório ora sob exame trará prejuízos à entidade, sendo que, caso a manutenção de circuitos fechados de TV não seja feita por empresa especializada e capacitada, a segurança das agências bancárias ficará seriamente comprometida.

16. Por fim, requereu fossem acolhidas as razões oferecidas, bem como reconsiderada a decisão que suspendeu a realização do certame de modo a se julgar improcedente a representação em análise.

17. A Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (SECEX/SP), ao analisar o feito, elaborou a instrução de fls. 99/102, da qual destaco o trecho a seguir, *verbis*:

"11. O tema em debate, por diversas vezes, já mereceu a atenção desta Casa. Nas razões apresentadas, a própria entidade faz menção, e transcreve trechos de deliberações deste Tribunal, em especial, à Dec. Plenária n. 767/98.



12. Realmente, assiste razão ao Banco do Brasil, com sede em Brasília (DF) e Gerência de Logística-Gerel em Campinas, quando afirma que está consignada, na jurisprudência do TCU, que a Lei n. 8.666/93 não proíbe o estabelecimento de requisitos de capacitação técnico-operacional, mas sim, retira a limitação específica relativa a exigibilidade de atestados destinados a comprová-la, deixando que a decisão quanto a essa questão fique ao critério da autoridade licitante.

13. Entretanto, esse descortino, oferecido à autoridade licitante, não pode de forma alguma ferir um dos preceitos inerentes às licitações públicas, o princípio da competitividade. Cabe, então, responder ao seguinte questionamento: a exigência prevista na letra 'b' do subitem 4.4 do edital da Tomada de Preços 2005/1909/1149 limitou a competitividade do certame licitatório?

14. A entidade responde não a essa questão, e justifica: '(..) não fere a competição a exigência de requisitos que, de fato, sejam necessários no caso concreto, face ao objeto a ser contratado' (fl. 92). O Banco do Brasil, com a finalidade de comprovar essa afirmação, listou, à fl. 92, 15 (quinze) empresas que apresentaram propostas, satisfazendo as exigências do edital.

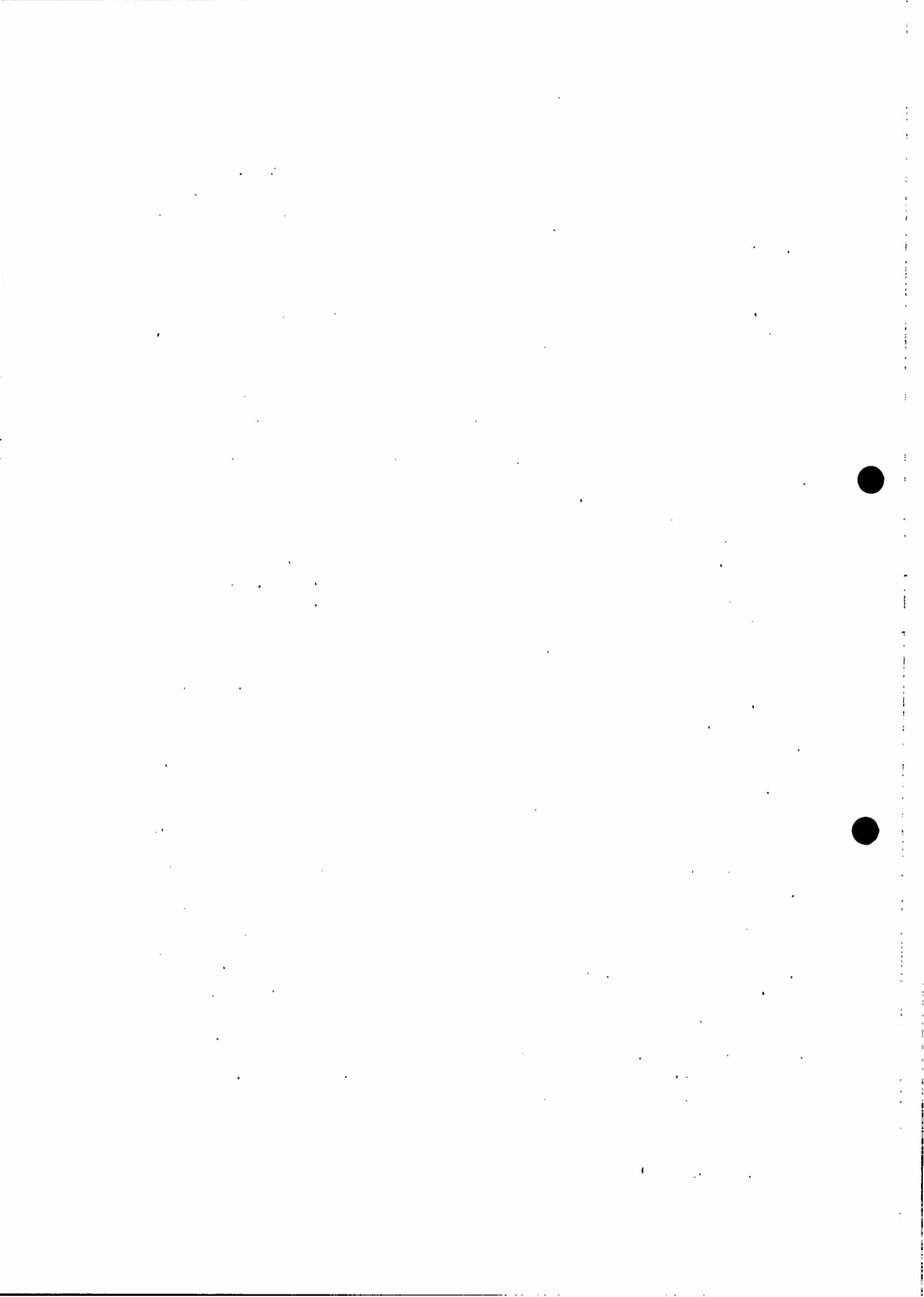
15. Analisando os documentos apresentados verificamos a presença de várias certidões de acervo técnico (CAT), atestando a responsabilidade técnica, nas áreas de elaboração de projetos, e de instalação e manutenção corretiva e preventiva de Sistema de Circuito Fechado de Televisão (CFTV), dos seguintes engenheiros eletricitas:

- Mário Streger – empresa Ultrak Técnicas em Segurança Ltda. (fl. 5, anexo 1);
- Cristiano Fernandes dos Santos – empresa Squadra Empreendimentos Ltda. (fl. 42, anexo 1);
- Reinaldo Lopes – empresa Sinalert Comércio e Instalações Ltda.- EPP (fl. 56, anexo 1);
- José Alberto Magina de Almeida – empresa GRG-Instalações e Equipamentos Eletrônicos (fls. 98/99); e
- Rogério Tadeu Moraes – empresa Construtora Paula Júnior Ltda. (fls. 130/131, anexo 1).

16. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, exige, na esfera da administração pública, que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, permitindo as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A competição não pode ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório, mas isso não significa que a administração não possa fazer exigência necessária para atender o interesse público.

17. As justificativas apresentadas e os documentos juntados nos permite acreditar que a cláusula restritiva, objeto do subitem 4.4.1, letra 'b' do edital da Tomada de Preços 2005/1909/1149, não é incompatível com o objeto da licitação. A exigência de que a licitante deva possuir, em seu quadro permanente de pessoal, na data da licitação, ENGENHEIRO, com curso de formação elétrica e/ou eletrônica e experiência comprovada através de cópia autenticada de certidão (ões) de Acervo Técnico – C.A.T é aceitável, e não restringiu à competitividade do certame, haja vista o número de empresas que atenderam a essa exigência.

18. As informações contidas nos autos nos leva a pensar que a empresa Sentran pretende subcontratar os serviços objetos da licitação. A possibilidade de subcontratação é



conferida pela art. 72 da Lei nº 8.666/93. Em seus comentários a este artigo, Marçal Justen Filho assim se posiciona:

'A execução da prestação pelo próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração. (...) O que interessa à Administração é o recebimento da prestação exatamente idêntica àquela ofertada na proposta vencedora (...) Os riscos de receber uma prestação mal executada (...) conduzem a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas(...).A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados. (...) A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada. Se, na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações, o ato convocatório deverá albergar permissão para que idênticos procedimentos sejam adotados(...) Assim se impõe porque, estabelecendo regras diversas das praticadas entre os particulares, a Administração reduziria a competitividade do certame.'

19. O edital em questão não prevê a subcontratação. Ora se o Banco do Brasil pretende que a empresa a ser contratada desempenhe as tarefas objeto do certame licitatório em análise, por razões de segurança e em obediência ao disposto no art. 2º da Lei n. 7.012/83, a representante não poderia executar os serviços a serem contratados, haja vista não dispor, em seu quadro, de profissional qualificado na área de circuito fechado de TV.

Posto isso, considerando que a cláusula restritiva, objeto do subitem 4.4.1, letra 'b' do edital da Tomada de Preços n. 2005/1909/1149, não é exigência supérflua ou excessiva que tenha reduzido o universo de licitantes, por conseguinte, não teria o condão de invalidar o certame licitatório ora em análise; e tendo em vista que a suspensão da precitada tomada de preços acarretará prejuízos ao Banco do Brasil S. A., submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a - conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b - revogar os efeitos da medida cautelar concedida em 12/09/2005, que determinou a suspensão dos procedimentos relativos à Tomada de Preços n. 2005/1909/1149;

c - dar ciência deste Acórdão à empresa representante e ao Banco do Brasil, com sede em Brasília (DF) e Gerência de Logística-Gerel em Campinas; e

d - arquivar o presente processo."

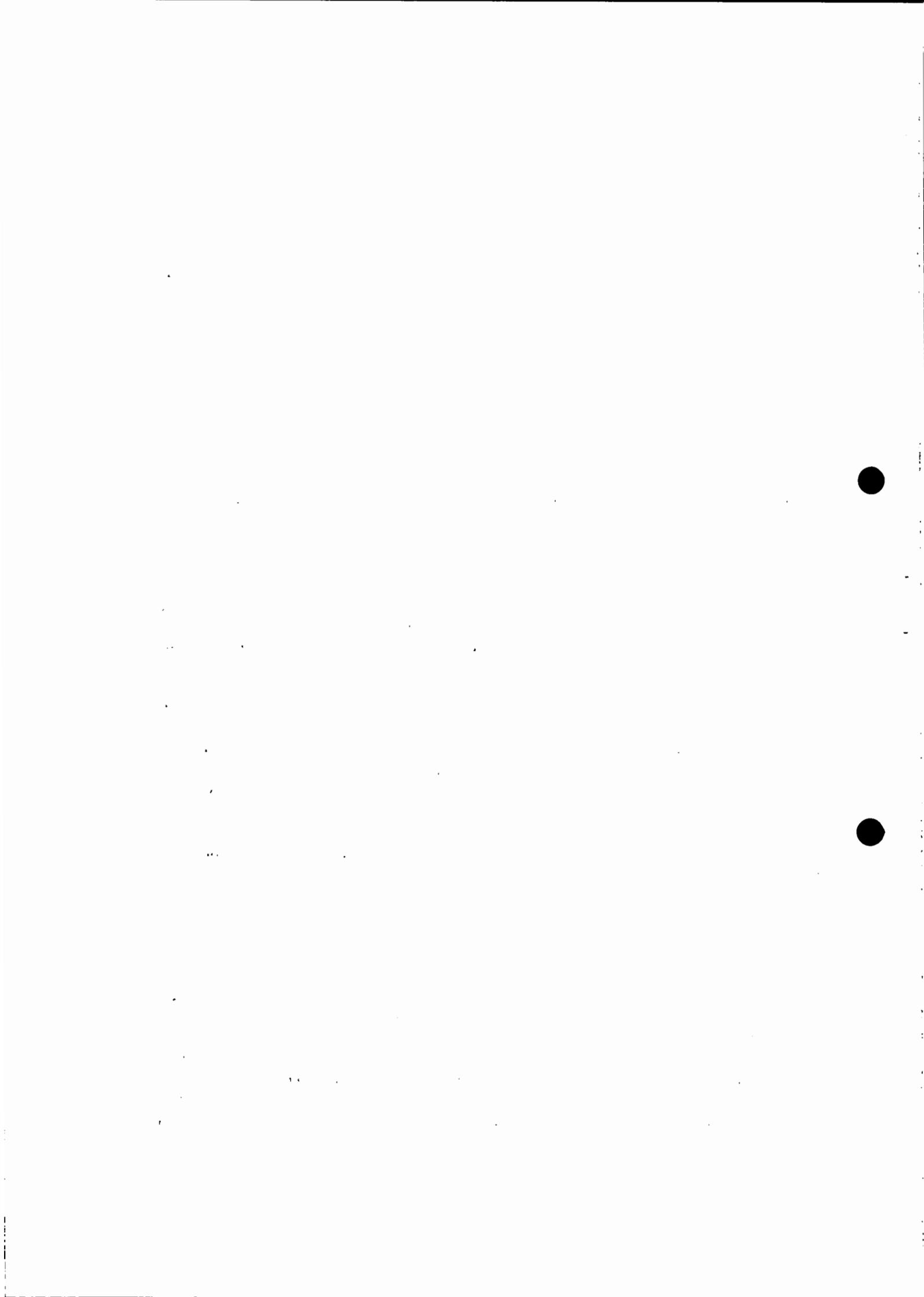
18.O Sr. Secretário de Controle Externo manifestou-se de acordo com a proposta acima transcrita (fl. 103).

19.É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, insta destacar que a representação ora em exame atende aos requisitos de admissibilidade previstos pelo artigo 237, inciso VII e § único, do RITCU c/c artigo 69, inciso VII, da Resolução TCU nº 136/2000 e obedece aos ditames do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual deve ser conhecida.

2.Versa este processo sobre representação formulada pela empresa Serviços Especializados de Trânsito Ltda. (SENTRAN) acerca de possível irregularidade na Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL, do tipo menor preço, promovida pelo Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para



prestação de serviços de manutenção de sistemas de CFTV (Circuito Fechado de TV), instalados nas dependências vinculadas nos roteiros descritos no instrumento convocatório.

3. Quanto ao mérito, peço vênha para divergir da proposta de encaminhamento formulada pela Unidade Técnica.

4. Ao prestar seus esclarecimentos, a entidade representada teceu extensas considerações acerca da possibilidade de se exigir das empresas licitantes a demonstração de que possuem aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do certame (capacitação técnica operacional), bem como de que detêm, em seu quadro permanente, profissionais aptos a executar serviço de características semelhantes àquele pretendido pela Administração (capacitação técnica profissional).

5. Em diversas assentadas, este Tribunal tem reconhecido como válida a exigência de comprovação de ambos os ângulos da capacitação técnica, que deverá abranger tanto o aspecto operacional como o profissional. Nesse sentido, vale destacar as Decisões nº 395/95-Plenário, 432/96-Plenário, 217/97-Plenário e 285/00-Plenário, bem como o Acórdão nº 32/2003-1ª Câmara.

6. Contudo, a questão que ora se põe não se encontra adstrita a esse ponto. O que se discute no presente feito, e o que originou a representação sob exame, é a exigência feita pelo Banco do Brasil de que as licitantes possuam engenheiro em seu quadro permanente mediante registro na Carteira de Trabalho, no Livro de Registro de Funcionários ou, ainda, no Contrato Social, no caso de sócio da Empresa.

7. Conforme ressaltei na oportunidade em que apreciei a medida cautelar, a Lei nº 8.666/93 disciplinou de modo minucioso a matéria referente à qualificação técnica e uma das características mais marcantes dessa norma foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Com isso, buscou-se evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se tornassem instrumento de restrição indevida à liberdade de participação em procedimentos licitatórios.

8. O artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, utiliza a expressão “qualificação técnico-profissional” para indicar a existência, nos quadros permanentes de uma empresa, de profissionais em cujo acervo técnico conste a responsabilidade pela execução de obras ou serviços similares àqueles aspirados pelo órgão ou entidade da Administração.

9. Todavia, há que se atentar para o fato de que a Lei nº 8.666/93 não define o que seja “quadro permanente”. Assim, essa expressão poderia ser compreendida como o conjunto de pessoas ligadas à empresa de modo permanente, sem natureza eventual, por meio de vínculos de natureza trabalhista e/ou societária. Esse conceito, entretanto, reclama certa ampliação nas hipóteses em que a autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício sem afastar a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente, como é o caso dos profissionais da área de engenharia.

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second block of faint, illegible text, appearing to be the main body of the document.

Third block of faint, illegible text, continuing the main body of the document.

Final block of faint, illegible text at the bottom of the page, possibly a conclusion or footer.



11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliada e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.

13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.

14. As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

15. Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

16. Esse posicionamento encontra guarida no entendimento segundo o qual a Constituição Federal somente autoriza exigências que configurem um mínimo de segurança. Portanto, não há de se admitir exigências que vão além disso com base no argumento de que a segurança da Administração restaria ampliada, na medida em que o máximo de segurança corresponderia, inequivocamente, ao máximo da restrição. E essa não é a solução proclamada pela Carta Magna.

17. Desse modo, os fatos noticiados pela representante refletem, ao meu ver, a prática de ato contrário aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios.

18. Ante o exposto, e com a devida vênia da Unidade Técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de dezembro de 2005.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator
ACÓRDÃO Nº 2.297/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-016.072/2005-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Entidade: Banco do Brasil S/S – Unidade de Campinas/SP
4. Interessado: Serviços Especializados de Trânsito Ltda. – SENTRAN



5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/SP
8. Advogado constituído nos autos: Valdir de Carvalho Martins (OAB/SP nº 93.570), Marcos Sérgio Forti Bell (OAB/SP nº 108.034) e Vito Antônio Boccuzzi Neto (OAB/SP nº 99.628)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre de Representação formulada pela empresa Serviços Especializados de Trânsito Ltda. (SENTRAN) acerca de possível irregularidade na Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL, do tipo menor preço, promovida pelo Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção de sistemas de CFTV (Circuito Fechado de TV), instalados nas dependências vinculadas nos roteiros descritos no instrumento convocatório.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso VII e § único, do RITCU c/c artigo 69, inciso VII, da Resolução TCU nº 136/2000 e artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, o prazo de 15 (quinze) dias para que a Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, adote as providências necessárias à anulação do processo licitatório relativo à Tomada de Preços nº 2005/1909/1149-SL;

9.3. determinar à Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP, que:

9.3.1. observe, no momento da abertura de novo procedimento licitatório, os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 relativos aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios, de modo a se evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se tornem instrumento de restrição indevida à liberdade de participação de possíveis interessados;

9.4. dar ciência da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, à empresa representante e à Gerência Regional de Logística do Banco do Brasil, Unidade de Campinas/SP;

9.5. determinar à SECEX/SP que acompanhe o cumprimento do item 9.2. acima e, verificado o seu cumprimento, proceda ao arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 49/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/12/2005 – Extraordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.



ADYLSO MOTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

