GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

Presidência da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

Diretoria de Urbanização

Despacho - NOVACAP/PRES/DU

Brasília-DF, 03 de fevereiro de 2023.

Ao DECOMP,

Trata-se de manifestação desta Diretoria em sede do Recurso Administrativo em face do procedimento licitatório modalidade Pregão Eletrônico nº 035/2022 - DECOMP/D, com objeto: Registro de preços para contratação de empresas para fornecimento de Emulsão Asfáltica de Imprimação (EAI), Emulsão Asfáltica Catiônica RR 2C e de Cimento Asfáltico de petróleo do tipo CAP 30/45 para atendimento às demandas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e no Edital e seus anexos, interposto pela empresa CENTRO OESTE ASFALTO S/A.

Breve relato:

A empresa Centro Oeste Asfalto S/A, participou do certame, sendo arrematante dos Lotes 01, 03 e 05, o procedimento previu 06 (seis) lotes, sendo 03 (três) de ampla concorrência e 03 (três) para cota reservada.

Após conclusão das análises das propostas restou consignado que a empresa Centro Oeste Asfalto S/A, sagrou-se vencedora nos lotes 01 (um), por ter oferecido o menor preço e desclassificada dos demais pela previsão expressa do item 11.2 do Termo de Referência.

Após constatada a deserção do lote de cota reservada a empresa assumiu o lote 02.

A desclassificação da empresa dos demais lotes está prevista no item 11.2. que trata:

> **11.2 Das regras das fases de lances, de desempate, de negociação e de apresentação das propostas e de documentação:**
>
> **11.2.1** Serão seguidas as regras apresentadas no art. 116 do Regulamento de Licitações e Contratos da Novacap.
>
> **11.2.2** Caso uma mesma empresa licitante apresente proposta com menor preço para mais de um lote, será adjudicado somente um lote para cada empresa, o que houver ofertado o menor preço, sendo desclassificada dos demais lotes.
>
> **11.2.3** Excepcionalmente, caso algum lote resulte fracassado poderá a proponente por ordem de classificação sagrar-se vencedora em mais lotes, devendo comprovar a qualificação técnica que suporte o exigido somando os requisitos respectivamente para cada lote.

A empresa Recorrente apresentou recurso administrativo para os lotes 03 (três) e 05 (cinco).

Cumpre registrar que os recursos para ambos os lotes são análogos.

Os Recursos foram recebidos e declarados tempestivos, SEI (104321702 e 104542610).

A empresa DISBRAL apresentou contrarrazões do lote 05, SEI (104894378)

Esse é o relato.

Do mérito:

Alega a empresa Recorrente que a Administração Pública desclassificou a Centro Oeste Asfaltos S/A, com base no subitem 11.2.2 do Termo de Referência:

> **11.2 Das regras das fases de lances, de desempate, de negociação e de apresentação das propostas e de documentação:**
>
> ...
>
> **11.2.2** Caso uma mesma empresa licitante apresente proposta com menor preço para mais de um lote, será adjudicado somente um lote para cada empresa, o que houver ofertado o menor preço, sendo desclassificada dos demais lotes.

Alega ainda ter oferecido o menor preço em todos os lotes e ter sido classificada somente no lote do EAI, lotes 01 e 02.

A Recorrente, sustenta sua argumentação de que há vedação legal para a limitação de lotes, aduz ainda ser ilógica e desarrazoada a limitação imposta, tendo em vista que a disputa busca o menor preço.

Veja, esta Diretoria demandante ao eleger o disposto no item 11.2.2, o fez sustentado na viabilidade legal bem como jurisprudencial.

Ressalta-se que esta Diretoria realiza procedimento licitatório com a finalidade de implantação e ou manutenção de pavimentação há várias décadas, ou melhor dizendo desde a fundação de Brasília.

Fato esse que faz com que a experiência com pavimentação asfáltica urbana traduz-se em técnica experimentada, o empirismo da NOVACAP é capaz de planejar e projetar de acordo com as necessidades que as vias do Distrito Federal requerem.

Desta maneira, com atenção no histórico e com a aplicação das melhores técnicas e tecnologia os Termos e Referência e Projetos Básicos realizados pela Diretoria de Urbanização tem produzidos certames cada dia mais próximo da realidade.

Diante disso, a eleição de requisitos a serem inseridos nos documentos técnicos não é realizada por ímpeto ou rompantes temporários ou de caráter subjetivo, mas sustentadas em uma experiência diária na execução e manutenção em pavimentação urbana.

Diante disso, e considerando as experiências contratuais e seus efeitos no cotidiano a eleição do requisito do item 11.2.2 vem ao encontro das necessidades, e não possui caráter descumprimento de preceito legal, nota-se pelos ensinos abaixo mencionados.

Assim, não se apercebe nos contratos geridos por esta Diretoria, casos em que o refreio na distribuição dos lotes tenha gerado aumento dos preços, têm-se observado outrossim, que a eficiência na execução tem alcançado melhores níveis de qualidade de tempo e resultado, pois proporciona agilidade e celeridade nas entregas, tendo em vista que há multiplicidade de fornecedores, fato esse que cumpre com o princípio da eficiência da administração pública.

Nesta senda, encontram-se os ensinos de Carvalho Filho, relacionado ao princípio à prestação com qualidade de serviços públicos:

...

> o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, **celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização**, como acentua estudioso sobre o tema. (grifo nosso)

E esse objetivo é o que têm sido buscado neste certame, respeitados os limites legais e principiológicos da licitação.

Diante disso, usa-se da jurisprudência dessa Corte como referência e que oportunamente sustenta a possibilidade do refreio desde que justificado no processo administrativo:

> **JULGAMENTO – MENOR PREÇO – LIMITAÇÃO DE LOTES POR LICITANTE – VEDAÇÃO – CABIMENTO DA RESTRIÇÃO EM HIPÓTESES EXCEPCIONAIS – TC/DF.** Trata-se do exame de edital de pregão presencial para o registro de preços de serviços comuns de engenharia. O relator, ao apreciar a questão, verificou irregularidade concernente à regra editalícia que limitou o número de lotes a ser adjudicado a uma mesma empresa licitante, aduzindo que "a linha jurisprudencial mais recente do Plenário tem caminhado no sentido de vedar tal limitação". Destacou que a Corte de Contas distrital prolatou diversas decisões "manifestando-se contrária à limitação de lotes por licitante, por entender que não há previsão legal e que tal medida tem o condão de frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração". Com base nesses entendimentos, o julgador assinalou que a Lei nº 8.666/93 não autoriza a adoção dessa restrição, aduzindo o disposto no art. 45, inc. I, daquele diploma legal para concluir que, nas licitações do tipo menor preço, é considerado vencedor o licitante que ofertar o menor valor, sem a previsão de ressalvas quanto ao número de lotes por empresa. Voltando-se para o caso concreto, observou que a disciplina constante do edital previa a devolução dos envelopes contendo as propostas da empresa que já tivesse se sagrado vencedora de dois lotes, regra que gerou o risco de eliminação do menor valor para determinado lote, em afronta ao objetivo do procedimento licitatório de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Além disso, o julgador destacou que, na situação em apreço, a limitação do número de lotes obrigou a Administração a realizar pregão na modalidade presencial, em desprestígio ao art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.450/05, uma vez que o sistema de licitações utilizado não permitia que uma empresa pudesse vencer no máximo dois lotes. Considerou, ainda, que, muito embora o edital justificasse a restrição dos lotes por empresa em razão do cronograma da obra, "o prazo não poderia constituir motivo único ou principal para adoção dessa limitação de lotes, devendo o gestor público efetuar o adequado planejamento da contratação pretendida, levando em conta os riscos contratuais inerentes às relações comerciais, em especial àqueles existentes em casos de execução de grandes obras ou serviços". Pelo exposto, o relator votou por determinar ao jurisdicionado que, "em futuras licitações, se abstenha de inserir no instrumento convocatório limitação do número de lotes que podem ser vencidos por cada licitante, por ausência de previsão legal e por prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, **podendo-se, excepcionalmente, em tese, admitir que edital para contratação de serviços públicos essenciais estabeleça tal regramento, desde que tal medida se mostre fundamental para o atingimento do interesse público, o que deve estar circunstanciadamente justificado no respectivo processo administrativo, a partir de estudo específico relativo ao objeto da licitação, demonstrando que a complexidade ou o porte da contratação, caso ocorra a adjudicação de todos os lotes a uma única empresa, provocará risco iminente de inadimplência dos futuros contratos, levando-se em conta, para a definição do número máximo de lotes que podem ser vencidos por licitante, características objetivas do mercado no qual o objeto estiver inserido",** proposta acolhida pelo Plenário. (Grifamos.) (TC/DF, Decisão nº 229/2017 – Plenário) (TC/DF, Decisão nº 229/2017 – Plenário) (grifo nosso)

Como aduzido na Decisão acima colacionada, a limitação poderá ser admitida se tal medida atinja o interesse público, que é o que se apresenta neste caso.

Assim, como é notório, o empirismo desta Empresa é sua melhor "via", principalmente no que tange a pavimentação de vias no Distrito Federal, posto quando da formatação de um novo certame

toda a historicidade com os certames e contratos anteriores são considerados e submetidos à avaliação, no intuito de se obter o melhor modelo para conjuntura que se apresenta.

Sabe-se, que uma licitação lícita e eficaz deve-se respalda-la na principiologia que ampara um certame público, deve-se ter o foco em resultados e isso atinge diretamente o interesse público, basear-se em um determinado princípio em prejuízo de outro é atribuir ao certame um resultado de alto risco em que o interesse público pode não ser alcançado, assim, observe-se o disposto neste estudo:

...

Contudo, não se pode olvidar a hipótese de que em sendo adotado o menor preço como único e determinante critério para a escolha da proposta vencedora do certame, não haverá garantia de que foi obtido o melhor resultado ou que prevaleceu a mais vantajosa proposta, tendo em vista que por diversas vezes a contratação mais barata se coaduna a irrisória qualidade, e abaixo dos padrões necessários e esperado desempenho funcional, circunstância que de súbito afronta o princípio constitucional administrativo da eficiência. (1)

Distante da pretensão de causar gastos maiores ao erário, mas deve-se considerar que a manutenção dos princípios que regem a contratação pública deve alcançar maneira que traga equidade entre esses, isso é medida aplicável e legal, contudo visando anto a economicidade tanto quanto a eficiência.

Princípio este explícito na Constituição Federal 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, eficiência (...).

Vale destacar os ensinos de Uadi Lamêgo Bulos (1998), sobre o princípio da eficiência, que trata-se de:

Princípio moderno de função administrativa, haurido da doutrina italiana, a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas.

No que pertine à parte técnica, o Projeto Básico é composto de elementos técnicos suficiente para imprimir ao certame as descrições para o encontro da melhor proposta e que melhor se adeque aos objetivos fundamentais da licitação que será certamente a mais vantajosa, sendo esse o trabalho desta Diretoria, ao planejar e elaborar estudo técnico embasador de um certame, e isto não pode ser desconsiderado, posto que nos estudos a eficiência é parte indissociável de todos os elementos.

Destaca-se os ensinos de Pietro, sobre o conceito de licitação:

> O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração do contrato (PIETRO, 2013, p. 370).

Deste modo, cumpre reforçar que o projeto básico do certame em tela cumpriu a tarefa de qualificar e estabelecer de forma planejada e grandemente investigada a formatação que melhor seleciona os licitantes, não se pode olvidar da experiência desta Empresa nesta área.

Assim, remonta-se ao estudo anteriormente colacionados de Costa e Vilar:

> Por todo o exposto, inequívoco que *prima facie* a escolha pela oferta menos onerosa é aspecto positivo ao erário, contudo, em não sendo observado parâmetros mínimos de qualidade e desempenho conforme o fim a que se destina o objeto licitado, seu prematuro perecimento ou deterioração ensejará a necessidade de nova e contínuas contratações, e consequentemente maiores despesas a longo prazo pela Administração Pública.

Sustenta ainda, que a natureza do instrumento convocatório não é a mesma do Termo de Referência.

Assim vejamos, restou consignado no Edital, SEI (98845579):

> A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, por meio do Pregoeiro designado pelo Diretor-Presidente da Companhia, comunica aos interessados que fará realizar licitação, sob a modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO para Registro de preços para contratação de empresas para fornecimento de Emulsão Asfáltica de Imprimação (EAI), Emulsão Asfáltica Catiônica RR 2C e de Cimento Asfáltico de petróleo do tipo CAP 30/45 para atendimento às demandas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e no Edital e seus anexos.

A mesma condição encontra-se inscrita no objeto do certame:

> 1.1. Registro de preços para contratação de empresas para fornecimento de Emulsão Asfáltica de Imprimação (EAI), Emulsão Asfáltica Catiônica RR 2C e de Cimento Asfáltico de petróleo do tipo CAP 30/45 para atendimento às demandas da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e no Edital e seus anexos.
>
> ...
>
> 6.26. A (s) licitante (s) arrematantes(s) deverá (ão) registrar o detalhamento de sua (s) proposta (s) exclusivamente por meio do sistema eletrônico, no endereço eletrônico www.licitacoes-e.com.br, sem prejuízo da indicação de todas as características do produto cotado, em conformidade com as especificações constantes no Termo de Referência e do instrumento convocatório, devidamente adequada ao preço negociado, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas.

Além do que a Recorrente assinou documento concordando com os termos do Edital, que se enquadra como ANEXO VI:

> XII. Declaração de que Concorda com os Termos do Edital (Anexo VI).

Percebe-se com clareza que todos as especificações, condições e quantidades inseridas no Termo de Referência, no Edital e nos anexos fazem parte do conjunto de documentos de um único procedimento licitatório, e que todos os elementos técnicos inseridos nos documentos elencados compõe e estabelecem diretrizes da licitação.

Assim, quando a Recorrente aduz que os documentos possuem natureza distintas não coaduna com as diretrizes do certame.

Sobre o tema, vale ressaltar os julgados de que tratam do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

> Processo de número: 0149985-05.2007.8.26.0000
>
> Comarca: São Paulo
>
> Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público
>
> Relator(a): Desembargador Francisco Vicente Rossi
>
> Data do julgamento: 22/11/10
>
> Data da registro: 13/12/2010
>
> EMENTA
>
> MANDADO DE SEGURANÇA - Procedimento licitatório - Empresa inabilitada motivadamente por descumprimento de exigências do edital - Edital é lei

> interna da licitação e "vincula inteiramente a Administração e os proponentes" (Hely Lopes Meirelles) - Capacidade operativa não se confunde com capacidade técnica específica - Recurso não provido.
>
> Acórdão 1046/2008 Plenário Abstenha-se de aceitar propostas de bens com características diferentes das especificadas em edital, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, consoante o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, deve se ater:

> • Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação. (Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU)

Consta também do Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU:

> Em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as exigências editalícias devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas aquelas consideradas ilegais. Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende de ato convocatório e anexos bem elaborados.

Assim também rege a Lei das Estatais:

> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Diante disso, o que se depreende é que a Recorrente foi agiu de forma absorta, sem atentar aos dispositivos dos documentos que instruíram o Edital.

Desta feita, não se pode admitir que condutas alheadas sejam tuteladas, ao passo que a boa técnica em certames licitatórios garantem bons resultados, como deve ser a elaboração de uma proposta em processos licitatórios.

Conclusão:

Diante do todo exposto, não assiste razão aos Recursos Administrativos interposto pela Centro Oeste Asltaltos S/A, em face dos lotes 03 e 05.

Sugere-se que ao Recurso seja NEGADO PROVIMENTO, pelas razões expostas, mantendo inalterada a decisão que desclassificou a empresa Centro Oeste Asfalto S/A na disputa pelos lotes 03 e 05.

Engº André Luiz Oliveira Vaz

Diretor de Urbanização

Documento assinado eletronicamente por **ANDRÉ LUIZ OLIVEIRA VAZ - Matr.0074895-1**, **Diretor(a) de Urbanização da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil**, em 06/02/2023, às 20:54, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site: http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador= **105217302** código CRC= **E0CEA2BF**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 71215-000 - DF

3403-2430

00112-00018348/2022-37 Doc. SEI/GDF 105217302

Criado por 8400973404X, versão 17 por 8400973404X em 03/02/2023 17:22:00.