



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**Processo n.º:** 26.441/2015-e.

**Órgão:** Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap

**Assunto:** Licitação.

**Ementa:** Concorrência n.º 007/2015 – ASCAL/PRES. Execução de serviços de pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial, em Vicente Pires – DF (RA XXX). Valor estimado: R\$ 29.367.874,09. Abertura do certame prevista para o dia 29.09.2015, às 9h. Análise de edital. Representação formulada pela empresa Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia. Despacho Singular n.º 400/2015-GCPM, ratificado pela Decisão n.º 4.390/2015, determinando a suspensão do certame, com diligências à Novacap, e requerendo o saneamento da procuração pela representante. Documentação e aditamento de Representação apresentadas pela empresa Caenge. Esclarecimentos da Novacap. Licitação suspensa. Representação e pedido de informações interpostos pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda. **Nesta fase:** Exame de cumprimento das diligências constantes do Despacho Singular n.º 400/2015-GCPM, de mérito da Representação interposta pela empresa Caenge e de admissibilidade da Representação formulada pela empresa Weg. Unidade instrutiva propõe: Tomar conhecimento da Representação protocolada pela empresa Weg, fixando-se prazo para que o subscritor da exordial junte aos autos procuração hábil, sob pena de ter sua peça não examinada pelo Tribunal; considerar cumpridas as diligências constantes do Despacho Singular n.º 400/2015-GCPM, relevando-se o atraso para atendimento do disposto no item “III-a”; considerar procedente, no mérito, a Representação interposta pela empresa Caenge; determinar à Novacap que promova correções no edital da Concorrência n.º 007/2015 – ASCAL/PRES; conceder prazo para que a jurisdicionada encaminhe esclarecimentos acerca dos fatos representados pela empresa Weg; autorizar o envio de cópia de peças dos autos à Novacap, para auxiliar no cumprimento da diligência; dar ciência da Decisão à empresa Weg; e retornar os autos à Seacomp/TCDF, para os devidos fins. Parecer do MPjTCDF parcialmente convergente, propondo, em acréscimo, ajuste no edital relativo à exigência de atestado técnico-operacional. Fato superveniente: Ingresso de expediente do MPjTCDF que encaminha reiteração de pedido formulado pela empresa Weg acerca do presente certame. Voto parcialmente convergente com a área instrutiva e o órgão ministerial, com acréscimos e ajustes.

**Fundamento legal para não inclusão em pauta:** art. 1º, inciso VI, da Resolução TCDF n.º 161/2003.

## **RELATÓRIO**

Cuidam os autos do exame do Edital da Concorrência n.º 007/15-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, visando à contratação de empresa de engenharia para execução de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial em Vicente Pires – DF (RA XXX), conforme especificado no edital e nos documentos a ele anexos (fls. 66/112 do e-DOC 13C88702).

O tipo<sup>1</sup> de licitação é o de **menor preço global**. O valor estimado<sup>2</sup> para o objeto perfaz o montante de **R\$ 29.367.874,09**. A abertura<sup>3</sup> do certame estava prevista para o dia **29.09.2015**, às 9h. O prazo<sup>4</sup> de vigência do contrato a ser formalizado será de 810 (oitocentos e dez) dias corridos, contados a partir de sua assinatura. Já o prazo máximo de execução da obra será de 720 (setecentos e vinte) dias corridos, contados a partir do 1º dia útil da emissão da correspondente Ordem de Serviço.

No dia 24.09.2015, a empresa Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia interpôs Representação, com pedido de medida cautelar (e-DOC 574FDBC4), por meio da qual alega haver cláusula restritiva de competição no instrumento convocatório ora analisado.

Em 25.09.2015, a empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda. requereu ao TCDF, por intermédio do documento juntado aos autos (somente em 06.10.2015) na forma do e-DOC A579CB96, a adoção das devidas providências, diante de seu pedido formulado à Novacap pelo imediato cancelamento do edital de Concorrência Pública nº 07/2015 em razão do não atendimento da Decisão n.º 3.991/2010.

No dia 28.09.2015, o i. Relator do feito, Conselheiro Paiva Martins, por intermédio do **Despacho Singular n.º 402/15-GCPM** (e-DOC 66F2E50A-e), diante dos indícios de irregularidades identificados, amparado pelo art. 113, § 2º, da Lei de Licitações, nos arts. 197 e 198 do Regimento Interno desta Casa e considerando a impossibilidade de deliberação Plenária acerca da matéria decorrente do exíguo prazo até a abertura do certame, deliberou<sup>5</sup> por:

*I. tomar conhecimento:*

*a) do Edital da Concorrência nº 007/2015 – ASCAL/PRES, do Ofício nº 1652/2015–GAB/PRES e dos documentos a ele anexos (e-DOC-13C88702);*

*b) da Representação interposta pela Empresa CAENGE S/A – Construção, Administração e Engenharia (e-doc 574FDBC4);*

*II. fixar prazo de 5 (cinco) dias para que o subscritor da representação junte aos autos procuração hábil, sob pena de sua peça não ser examinada pelo Tribunal;*

*III. determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que:*

<sup>1</sup> Conforme o item 9.1 do instrumento convocatório (fl. 78 do e-DOC 13C88702).

<sup>2</sup> Conforme consta do edital (fl. 66 do e-DOC 13C88702).

<sup>3</sup> Conforme extrato publicado no DODF de 27.08.2015, pág. 114 (e-DOC 1B1CDC8C).

<sup>4</sup> Conforme itens 16.1 e 16.3 do instrumento convocatório (fls. 85/86 do e-DOC 13C88702).

<sup>5</sup> A documentação protocolada pela empresa Weg no dia 25.09.2015 não foi conhecida/analisaada pelo i. Cons. Paiva Martins, uma vez que o e-DOC somente foi juntado aos autos pela unidade instrutiva em 06.10.2015, conforme informação obtida na aba "Histórico de Trâmite" do Sistema de Acompanhamento Processual – eTCDF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- a) *suspenda, com fulcro no art. 198 do RI-TCDF, a Concorrência nº 007/2015 – ASCAL/PRES até ulterior deliberação desta Corte*
- b) *encaminhe, no prazo de 10 (dez) dias, esclarecimentos relativos às seguintes impropriedades restritivas do caráter competitivo do certame:*
  - b.1) *exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea “b.2”, do edital;*
  - b.2) *exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para serviços de baixa materialidade, quais sejam, ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20m’ e ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2m’, alíneas ‘b.1’ e ‘b.2’ do subitem 6.1.4 do Edital;*

**III. autorizar:**

- a) *o encaminhamento de cópia das Informações nºs 257/15 e 260/15, bem como da Representação interposta pela Empresa CAENGE S/A – Construção, Administração e Engenharia, à jurisdição, a fim de subsidiar o atendimento ao do inciso III, “b”;*
- b) *o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”*

No dia 29.09.2015, às 08h20, a Novacap recebeu o Ofício n.º 8680/2015-GP (e-DOC 64871EC5) que encaminhou cópia do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM. Naquele mesmo dia, a jurisdição, por meio do Ofício n.º 1.842/2015-GAB/PRES (e-DOC 3A319338), apresentou seus esclarecimentos acerca das determinações contidas no aludido ato monocrático.

Por intermédio da **Decisão n.º 4.390/2015** (e-DOC 753BECE7), de 29.09.2015, “o Tribunal, por unanimidade, ratificou o mencionado despacho, determinando a remessa dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins”.

Em 30.09.2015, a empresa Caenge apresentou a procuração que estabeleceu poderes do subscritor da Representação e aditou sua exordial (e-DOC 379A5CF7) informando que o Presidente da Comissão de Licitações da Novacap, apesar de ter tido conhecimento, em tempo hábil, do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM, promoveu o recebimento dos envelopes e a abertura dos invólucros de documentação, demorando em cumprir a suspensão determinada por esta Corte.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Em 02.10.2015, a Novacap, por meio do Ofício n.º 1879/2015-GAB/PRES (e-DOC 9B527BDC), complementou os esclarecimentos prestados anteriormente por meio do Ofício n.º 1.842/2015-GAB/PRES.

No dia 05.10.2015, a empresa Weg solicitou (e-DOC A5CED657) resposta ao documento encaminhado em 25.09.2015.

Em 16.11.2015, por meio do Ofício n.º 086/2015-MF (e-DOC FC4D03A6-e), o *Parquet* especial remeteu, ao Gabinete do Relator do feito, “*cópia do Memorando nº 130/2015 – MPC/PG [e-DOC 02C835B6-c] que encaminhou a esta Procuradoria documento da empresa WEG – Empreendimentos, relativo ao processo em referência [e-DOC B5D5F4B2-c]*”, por meio do qual a firma reitera pedido de reposto aos protocolos de nº 007449 e 007772, bem como solicita “*imediatamente cancelamento e republicação do edital à Concorrência Pública em epígrafe*”.

**MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO**

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 289/2015 (e-DOC 6506FCC2), examinou o cumprimento das determinações constantes do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM pela Novacap, o mérito da representação formulada pela empresa Caenge e a admissibilidade da Representação interposta pela empresa Weg, da seguinte forma:

**“1. Despacho Singular nº 402/2015-GCPM**

**a) Saneamento da Representação apresentada pela empresa CAENGE (item II, Despacho Singular nº 402/2015-GCPM)**

12. A Procuração registrada no Cartório do 5º Ofício de Notas de Taguatinga – DF (fl. 3 do edoc: [379A5CF7- c](#)) se apresenta suficiente para comprovar poderes do sr. Mauro Gilberto Franca Marques para representar junto a esta Corte a empresa CAENGE S.A. - Construção, Administração e Engenharia. Dessarte, o item II do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM foi cumprido.

**b) Suspensão do certame (item III, “a”, do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM)**

**Esclarecimentos da Jurisdicionada**

13. O sr. chefe da ASCAL/PRES-NOVACAP, Fernando Moraes, informa ter procedido a suspensão do certame, após ter iniciado a sessão e abertura dos invólucros, contendo os documentos das empresas, por ter tomado conhecimento do Despacho Singular somente 15 minutos após o início da sessão (fl. 02 do edoc: [3A319338-c](#)). Alegando não ser possível retroceder atos administrativos da licitação já praticados, procedeu a suspensão no estado em que se encontrava. Desse modo, expediu Ata de Abertura, informando que 11 empresas compareceram, apresentando documentação, e que determinou a suspensão do certame até ulterior Decisão desta Corte ao tomar conhecimento do Despacho Singular (fl. 05 do edoc: [3A319338- c](#)).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**Análise**

14. Trâmites internos da NOVACAP retardaram a suspensão da licitação até o momento posterior à abertura dos envelopes de habilitação. Embora esteja demonstrado o recebimento de cópia do Despacho Singular (08h20min) 40 min antes do início da sessão (9h), o chefe da ASCAL argumenta ter recebido o documento somente 15 minutos após o início da sessão, informação convalidada pelas 11 empresas que assinaram a ata.

15. O aditamento da CAENGE dando conta de que a Comissão de Licitação estava ciente da determinação de suspensão do certame quando recebeu os envelopes de habilitação e os abriu (fl. 2 do edoc: [379A5CF7-c](#)) não foi acompanhada de elementos que comprovassem sua presença no momento em que tais fatos teriam ocorrido. A ata de abertura do certame não contempla essa empresa entre os participantes desse procedimento (fl. 05 do edoc: [3A319338-c](#)).

16. Assim, não é possível responsabilizar o chefe da ASCAL/PRESNOVACAP por ter aberto os envelopes de documentação, após a empresa ter ciência da suspensão do certame estipulada no Despacho Singular.

17. Além disso, devido às questões apontadas nessas representações e informações se restringirem a quesitos de habilitação, sendo a suspensão determinada pela NOVACAP anterior a essa fase, entendemos não ter havido dano ao direito que essa cautelar pretende salvaguardar.

18. Dessarte, entendemos que esta Corte poderá considerar a alínea 'a' do item III do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM, relevando o seu cumprimento tardio.

**c) Justificativa para a exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa com 50% do exigido (item III, 'b.1', do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM)**

**Esclarecimentos da Jurisdicionada**

19. Inicialmente, a jurisdicionada informa que esta exigência constava da Concorrência nº 19/2014-ASCAL/PRES, cujo prosseguimento foi autorizado por meio da Decisão nº 5.847/2014-TCDF (fl. 3 do edoc: [9B527BDC-c](#)) e que esta Corte de Contas aprovou o edital sem restrições (fl. 2 do edoc: [3A319338-c](#)).

20. A empresa entende que a exigência de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo exigido, em atestado único, é a maneira que a Administração possui de garantir a capacidade operacional de execução dos serviços, evitando problemas graves nesta área residencial (fl. 3 do edoc: [9B527BDC-c](#)).

21. Alega, inclusive, que esse quesito não seria considerado restritivo entre os interessados, já que a abertura do certame contou com a participação de 11 empresas de vários portes, incluindo





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*empresas de fora do Distrito Federal, conforme Ata de abertura da Concorrência (fl. ¾ de do edoc: [9B527BDC- c](#)).*

**Análise.**

22. *Observamos que a afirmação de que a Decisão nº 5.847/2014 autorizou sem restrições o prosseguimento da Concorrência nº 19/2015ASCAL/PRES-NOVACAP se revelou incorreta, conforme transcrição a seguir:*

*“(…)*

*DECISÃO Nº 5847/2014*

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*

*I – tomar conhecimento dos documentos acostados às fls. 300/320, dos Anexos IX, X, XI, XII e XIII;*

*II – autorizar o prosseguimento da Concorrência nº 019/2014 – ASCAL/PRES, determinando à Companhia Urbanizadora da NovaCapital do Brasil – NOVACAP e à Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal que:*

*a) encaminhem documentação comprobatória das providências adotadas para o cumprimento dos itens II.b, II.c e II.d da Decisão nº 5050/14, bem como da revisão dos quantitativos exigidos no 6.1.4 – b.2 do edital quando do seu relançamento;*

*b) antes do início da execução do contrato, elaborem estudos quanto à possibilidade de adoção de outras soluções de técnicas menos onerosas que a BGS, abrangendo todas as cascalheiras em operação no Distrito Federal e exaurindo as possibilidades de adição de materiais de estabilização; caso verifiquem a vantajosidade de outra solução técnica, procedam às devidas readequações de projeto e orçamento de modo a garantir a condição mais econômica para a Administração Pública;*

*c) condicionem o início da obra à emissão da Licença de Instalação, encaminhando cópia ao Tribunal desse licenciamento previamente à assinatura do contrato decorrente;*

*d) encaminhem a ART inerente à elaboração do cronograma físico na ocasião de realização do contrato;*

*III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, com vistas ao NFO, para as providências pertinentes.*

*(…)”*

23. *O conteúdo dos argumentos apresentados pela jurisdicionada não foi além da opinião subjetiva do Diretor de Urbanização de que o critério de atestado único com 50% do exigido é indispensável para a exclusão de licitantes inábeis para os serviços de pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial. A tentativa de demonstrar que uma dada exigência para habilitação é indispensável para a garantia de execução dos serviços, argumentando apenas que esse critério é a maneira devida de verificar a capacidade operacional das*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*empresas licitantes, incorre na falácia da argumentação circular. Nada do que foi dito avançou para esclarecer objetivamente a necessidade da exigência para habilitação de atestado único com 50% dos serviços exigidos.*

24. *A fundamentação doutrinária trazida pela jurisdicionada se restringe a reforçar que as exigências inseridas, além das previstas no artigo 30 da Lei nº 8.666/93, devem se ater ao indispensável à garantia do cumprimento das obrigações a serem assumidas.*

25. *Consulta a jurisprudência deste Tribunal, identificou o Processo nº 21.113/2015 em que a Jurisdicionada seguiu a mesma linha argumentativa sobre ser indispensável a exigência de atestado único com 50% do exigido. Naquela oportunidade, foi prolatada a Decisão nº 4.403/2015, quando esta Corte entendeu esses esclarecimentos como suficientes a manutenção desse critério para habilitação. O Conselheiro Relator do voto que conduziu a Decisão argumentou que a presença desse quesito não retiraria o caráter razoável, proporcional e competitivo do certame, evitando apenas a participação de empresas inábeis.*

26. *Dessarte, dada ausência de jurisprudência consolidada o suficiente para conduzir a conduta da jurisdicionada, entendemos ser tolerável a presença do critério adicional para habilitação neste certame de atestado único com 50% dos serviços exigidos e consideramos os esclarecimentos da Jurisdicionada suficientes para cumprir a diligência estabelecida item III, 'b.1', do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM.*

***d) Justificativa para a exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para serviços de baixa materialidade, quais sejam, 'Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20m' e "Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2m (item III, 'b.2', do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM)***

***Esclarecimentos da Jurisdicionada***

27. *A Companhia alega que a exigência do 'tunnel liner' é básica para o funcionamento do sistema de drenagem, sendo que o comprometimento de sua funcionalidade seria prejudicial a operacionalidade de todo o sistema. A complexidade desse serviço tornaria sua exigência necessária independentemente do seu quantitativo (fls. 2/4 do edoc: [3A319338- c](#)).*

***Análise***

28. *A jurisdicionada repete a fundamentação subjetiva de seus esclarecimentos sobre a relevância o item 'tunnel liner' para os serviços objetos desse certame. Parâmetros objetivos sobre os riscos decorrentes da má execução desses serviços permaneceram retidos com a NOVACAP, deixando de ser apresentados em seus esclarecimentos.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

29. Diante dessa omissão, realizamos pesquisa junto a Internet, da qual selecionamos dois resultados mais relevantes: Monografia de Especialização em Engenharia e Segurança do Trabalho 'Aplicação da Técnica da Análise Preliminar de Risco (APR) para Avaliação de Risco de Trabalho de Tunnel Liner', Univesidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014; e matéria jornalística, 'Cratera se revela em cima do Tunnel Liner', Correio Lageano, 18.12.2012.

30. Da monografia vislumbramos a complexidade e os riscos de tal método, em que operários escavam verticalmente o solo, dentro de tubulações de acesso, até a cota dimensionada, quando avançam horizontalmente, cavando, removendo a terra e montando o túnel com segmentos de arcos, até vencer toda a distância projetada.



Fig. 1 - Dentro do Tunnel liner.

31. Na matéria jornalística, temos que a má execução desse serviço resultou no desabamento da pavimentação que estava sobre o túnel. A água que correu por fora dos tubos desalinhados, causou erosão sob o arruamento, provocando seu desabamento.



Fig 2 – Desabamento da pavimentação, após falha em tubulação de drenagem executada por 'tunnel liner'.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

32. *A relevância do serviço está comprovada, podendo impactar significativamente nos valores de reparos se mal-executado.*

33. *Se podemos comprovar a relevância dos serviços, não identificamos, contudo, elementos que justifiquem a exigência exorbitante de atestado pela execução com diâmetro maior ou igual a 1,2 m e outro atestado para diâmetro maior ou igual a 2 m. Empresas que executaram túneis com diâmetro de 2 m, certamente teriam como executar túneis com diâmetro de 1,2m. Além disso, a redação do edital pode ensejar a interpretação de que o licitante deveria apresentar documentos distintos em cada um dos dois critérios.*

34. *Este Corpo Técnico, na Informação nº 257/2015 destes autos, se posicionou pela exclusão da exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para os serviços de 'Execução de túnel liner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20m' (Código 5450), fl. 5 do edoc: [44B89379-e](#). Essa intervenção procura evitar que o licitante seja submetido a dois procedimentos de aferição de uma mesma habilidade, sem nenhum acréscimo na confiabilidade dessa seleção.*

35. *Dessarte, nos posicionamos pela procedência parcial dos esclarecimentos da NOVACAP e pela determinação da exclusão da exigência de atestado pela execução de túneis com diâmetro maior ou igual a 1,20 m (código 5450), mantendo a exigência de atestados para túneis com diâmetro maior ou igual a 2,0 m (código 5443) e considerando cumprido o item III, 'b.2', do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM.*

## **2. Mérito da representação da empresa CAENGE**

### **Argumentos da CAENGE**

36. *A representante se insurge com a especificação de 'tratamento epóxi' e 'revestimento interno de concreto a 120 graus' nos atestados de execução de serviços de Túnel Liner exigidos para habilitação técnica nesse certame. Alega que o 'tratamento em epóxi' é feito pelo próprio fabricante das peças metálicas, sendo indiferente para a execução dos serviços e que o revestimento em concreto é terceirizado por 99% das empresas que executam esse tipo de serviço. Alega que a manutenção do edital provocará o preterimento do caráter competitivo do certame, retirando a isonomia dos participantes. Dessa forma, requer a retirada da especificidade do 'epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus' (edoc: [574FDBC4-c](#)).*

### **Contrarrazões da Jurisdicionada**

37. *Como já comentado anteriormente, as respostas da jurisdicionada se restringem a reiterar que a exigência de atestados de execução de serviços 'tunnel liner' são indispensáveis para garantir a contratação de empresas aptas para a execução do serviço em segurança. Nada foi dito especificamente sobre o*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*tratamento epóxi ou o revestimento em concreto a 120 graus (edoc: [3ª319338- c](#) e [9B527BDC- c](#)).*

**Análise**

38. Consulta às composições dos serviços 'Tunnel liner', encaminhadas pela NOVACAP junto com Ofício nº 1.652/2015 (edoc: [13C88702- c](#)), indicam que o tratamento epóxi é aplicado pelo fabricante das chapas de aço corrugado, tipo 'tunnel liner', sem qualquer modificação para o processo de montagem (edoc: [793A5CFB- e](#)).

39. Também, observamos que os serviços de 'fornecimento, lançamento e aplicação de concreto usinado auto-adensável', que compõe o revestimento em concreto do túnel, foram computados nessas composições como equipes distintas da execução de 'tunnel Liner' e da escavação em solo para execução de túnel por sistema não destrutível, apontando para uma execução em separado dos serviços especializados no 'tunnel Liner'.

40. Dessarte, entendemos procedentes os argumentos da representante pela exclusão da especificação de 'tratamento epóxi' e 'revestimento em concreto a 120 graus' dos critérios para habilitação desse certame.

**3. Admissibilidade da representação da empresa WEG.**

1. IDENTIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO	
Representante:	WEG Empreendimento de Obras Cíveis Ltda.
Teor da Representação:	Informa que protocolou, junto à NOVACAP, pedido de cancelamento imediato da Concorrência Pública – 07/2015 por não ter atendido a Decisão nº 3991/2010 do TCDF e pede as devidas providências (edoc: <a href="#">A579CB96-c</a> )



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE		
Todos os legitimados devem atender aos seguintes requisitos:	S/N/NA	Observação:
2.2.1 - A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 1º do art. 195 do RI/TCDF)?	SIM	-
2.2.2 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 1º do art. 195 do RI/TCDF)?	SIM	-
2.2.3 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível (inciso III do § 1º do art. 195 do RI/TCDF)?	SIM	-
2.2.4 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso I do § 1º do art. 195 do RI/TCDF)?	SIM	-
2.2.5 - As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados?	SIM	-

3. ANÁLISE:		
Requisitos	S/N/NA	Motivação para Negativa da Admissibilidade
3.1 - O Representante é legitimado?	NÃO	O signatário da Representação se identifica como representante legal da empresa mas não anexou documentos comprobatórios.
3.2 - A Representação atende a todos os requisitos de admissibilidade?	NÃO	Restaria pendente de comprovação a condição de representante legal da empresa.
3.3 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 6º do art. 195?	SIM	-
3.4 - Há pedido de cautelar nos termos do art. 198 do RITCDF?	NÃO	N/A



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**4. CONCLUSÃO DESCRITIVA:**

A Decisão nº 3991/2010 determinou à NOVACAP que adotasse medidas tendentes ao exato cumprimento da lei, consistente na anulação do edital da CP nº 06/2015, por não justificar a excepcional necessidade de limitar a aceitação dos atestados técnicos a obras executadas “em área urbana” e recomenda que doravante exclua de seus editais essa restrição.

Consulta ao Edital confirma a presença da restrição a serviços executados em áreas urbanas nos itens 6.1.4, b.1 e b.2, para comprovação da capacidade técnica (fl. 08 do edoc: [F64358F1-e](#)).

Considerando, a natureza das obras desse certame, entendemos que a jurisdicionada deverá ser ouvida sobre as providências adotadas a respeito do pedido de cancelamento e as justificativas acerca da restrição nos atestados de capacidade técnica a serviços executados em área urbana.

**4. Pedido de informações da empresa WEG**

41. O pedido de informações sobre a representação protocolada anteriormente será suprido com pronunciamento sobre a admissibilidade discutida no tópico anterior. Em vista da representação não conter pedido de cautelar e ter sido protocolada quando os autos já se encontravam instruídos, faltando dois dias úteis para abertura do edital que se daria às 9h, a análise da admissibilidade somente se tornou possível com esta Informação.” (grifos do original)

Ao final da instrução, foram lançadas as seguintes conclusões acerca da matéria:

“42. A análise empreendida nos autos, na representação da empresa CAENGE e nos esclarecimentos da NOVACAP, nos permite concluir pela necessária exclusão da exigência de ‘Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m’ e a retirada da especificação ‘tratamento epóxi’ e ‘revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento’ para atestado técnico pela execução de ‘tunnel liner’.

43. Por fim, a representação de empresa WEG reúne elementos para sua admissibilidade e encaminhamento à NOVACAP para pronunciamento. Restaria o necessário saneamento dessa representação com a apresentação da procuração que estabeleceu poderes ao seu subscritor.”

Ante o exposto, sugeriu-se a adoção das seguintes medidas:

“I. tome conhecimento:

- a. dos ofícios nº 1.842 e 1.879/2015-GAB/PRES-NOVACAP;
- b. da carta da empresa CAENGE, de 30.09.2015, aditando a representação de 23.09.2015;
- c. da representação e do pedido de informações da empresa WEG Construtora e documentos anexos, com a ressalva quanto à ausência de procuração dando poderes ao subscritor;

II. considere:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- a. o item II e as alíneas 'b1' e 'b.2', do item III, do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM cumpridos;
- b. a alínea 'a' do item III do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM cumprida, relevando seu atraso;
- c. o mérito da representação da empresa CAENGE procedente;
- III. assine prazo de 5 (cinco) dias para que o subscritor da representação da empresa WEG Construtora junte aos autos procuração hábil, sob pena de ter sua peça não examinada pelo Tribunal
- IV. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que, com base no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, promova as seguintes correções ao Edital da Concorrência nº 007/2015 – ASCAL/PRES, encaminhando cópia das medidas adotadas em relação aos seguintes pontos:
  - a. exclua a exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para os serviços de 'Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m', alíneas 'b.1' e 'b.2' do subitem 6.1.4 do Edital;
  - b. exclua as especificações 'epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus' da exigência de atestado de capacidade técnicoprofissional e técnico-operacional para os serviços de 'Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2 m', alíneas 'b.1' e 'b.2' do subitem 6.1.4 do Edital;
- V. conceda prazo de 10 (dez) dias à NOVACAP para apresentar os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada da empresa WEG Construtora;
- VI. autorize:
  - a. o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto da decisão a ser proferida, da representação da empresa WEG Construtora e da presente instrução ao jurisdicionado, a fim de subsidiar o atendimento dos itens IV/V;
  - b. a ciência da decisão que vier a ser proferida à Representante WEG Construtora, informando-a de que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush ([www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br) – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail);
  - c. o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

As sugestões formuladas mereceram a concordância do Diretor da 4ª Divisão de Acompanhamento e do titular da Secretaria de Acompanhamento (e-DOCs 6506FCC2 e 3997A783, respectivamente).

**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, por meio do Parecer n.º 998/2015 – MF (e-DOC 9C9C4567), após contextualizar a matéria e trazer à baila o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, manifestou-se de forma parcialmente convergente com a instrução, nestes termos:

*“4. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer, que concorda com as conclusões e sugestões da unidade técnica, à exceção daquela relativa ao item III.b.1 do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM - exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea ‘b.2’, do edital. Por oportuno, transcrevo a análise da unidade técnica sobre o item destacado:*

*(...)*

*5. Conforme transcrito, a argumentação da jurisdicionada não foi além da opinião subjetiva do Diretor de Urbanização de que o critério de atestado único com 50% do exigido é indispensável para a exclusão de licitantes inábeis para os serviços de pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial.*

*6. A posição da unidade técnica, de tolerar tal exigência, decorreu do precedente citado, Decisão n.º 4403/15 – Processo n.º 21113/15, em que a c. Corte entendeu razoável a exigência, o que não afetaria o caráter competitivo do certame e evitaria apenas a participação de empresas inábeis.*

*7. Não obstante, compulsando atentamente o precedente citado, verifica-se, com as vênias de estilo, que o caso concreto não se adequa ao paradigma. O Processo n.º 21113/15 trata de licitação para construção de viaduto em área sensível (linha metroviária), o que foi devidamente explicitado no voto do Exmo. Relator:*

*‘16. Recebi ontem (30.9.2015) em meu gabinete os Srs. Júlio César Peres, Secretário de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos; Maurício Canovas Segura, Secretário-Adjunto daquela Pasta; e Antônio Raimundo S. R. Coim-bra, Diretor de Urbanização da Novacap.*

*‘17. Os representantes das jurisdicionadas trouxeram esclarecimentos acerca do método construtivo dos viadutos objeto da presente licitação e também informaram que outros 8 (oito) viadutos semelhantes aos que compõem o objeto deste certame já foram contratados pela Novacap, passando pelo crivo do Tribunal com a mesma exigência de atestado único com mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Para ilustrar seu relato, trouxeram fotografias de etapas do procedimento de construção e instalação dos viadutos, as quais se encontram associadas aos autos.*

*'18. De fato, a construção de viadutos que transporão linhas energizadas do metrô em áreas urbanas requer a adoção de medidas e cuidados especiais. A proximidade das obras (que envolvem procedimentos singulares de soldagem e manuseio de peças pré-moldadas de grande porte) com a população, bem como a necessidade de que se vença o vão por onde passam os trilhos do metrô sem a utilização de escoras, exige ainda maiores cautelas por parte da administração, a fim de que seja garantida máxima segurança aos cidadãos e efetividade à contratação que se pretende.'*

8. *Portanto, não tendo o caso concreto a especificidade antes destacada, inválido o precedente invocado, motivo pelo qual o Ministério Público opina pela rejeição das justificativas relativas ao item em foco.*

9. *Vale lembrar o entendimento pacificado no TCDF (Decisão Normativa n.º 02/2003 – item a.4) e no TCU (Informativo Licitações e Contratos n.º 57 do TCU) sobre a vedação de exigência de atestado único, ou quantidade mínima de atestados, para comprovação de aptidão técnica.*

10. *Em face do exposto, em harmonia parcial com a unidade técnica, opina o Ministério Público por que o e. Plenário adote as sugestões contidas na Informação n.º 289/2015, transcritas no parágrafo 3 deste parecer, com o seguinte acréscimo no item IV:*

*c. exclua a exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea 'b.2', do edital;"*

**É o relatório.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

**VOTO**

Preliminarmente, esclareço que atuo como Relator destes autos, nesta oportunidade, devendo o presente feito retornar ao Gabinete do i. Conselheiro Paiva Martins assim que cessar o seu afastamento legal, nos termos do expediente da Assessoria Técnica da Presidência (e-DOC 41575EEB).

Tratam os autos do exame do Edital da Concorrência n.º 007/15-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, visando à contratação de empresa de engenharia para execução de pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial em Vicente Pires – RA XXX.

A presente fase processual busca **analisar o cumprimento das determinações constantes do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM, o mérito da representação formulada pela empresa Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia e a admissibilidade da Representação interposta pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda.**

Inicialmente, tecerei considerações acerca das diligências constantes do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM.

Com relação à determinação constante do item II do aludido ato monocrático, que fixou “*prazo de 5 (cinco) dias para que o subscritor da representação junte aos autos procuração hábil, sob pena de sua peça não ser examinada pelo Tribunal*”, cabe considerá-la cumprida, tendo em conta o documento protocolado pela empresa Caenge na forma do e-DOC 379A5CF7.

As diligências exaradas à Novacap na forma do item III do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM estão transcritas a seguir:

- “a) suspenda, com fulcro no art. 198 do RI-TCDF, a Concorrência n.º 007/2015 – ASCAL/PRES até ulterior deliberação desta Corte*
- b) encaminhe, no prazo de 10 (dez) dias, esclarecimentos relativos às seguintes impropriedades restritivas do caráter competitivo do certame:*
  - b.1) exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea ‘b.2’, do edital;*
  - b.2) exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para serviços de baixa materialidade, quais sejam, ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20m’ e ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2m’, alíneas ‘b.1’ e ‘b.2’ do subitem 6.1.4 do Edital;”*

A ata de abertura da Concorrência n.º 07/2015 indica que a sessão de abertura do certame **ocorreu no dia 29.09.2015**, às 9h, e que, somente após abertura dos invólucros de documentação das licitantes, a Comissão Permanente de





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Licitação tomou conhecimento do contido no Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM, às 9h12, em que pese a Presidência da Novacap ter tomado ciência do aludido ato monocrático às 8h20 daquele mesmo dia (conforme e-DOC 64871EC5).

Em cumprimento à determinação constante do item “III-a” do DS 402/2015-GCPM, **a Comissão “suspendeu o certame até ulterior deliberação” do TCDF** e os envelopes *“contendo as propostas de preços foram rubricados por todos, ficando sob a guarda da ASCAL/PRES-NOVACAP, devidamente lacrado”*. Em seguida, encerrou-se a referida sessão.

Com relação a esse ponto, apesar de a empresa Caenge alegar que a Comissão de Licitação abriu os envelopes de habilitação estando ciente da determinação de suspensão do certame (e-DOC 379A5CF7, fl. 02), destaco que a afirmação não foi acompanhada de elementos comprobatórios. Lembro, ainda, que o nome da aludida firma não consta do rol de licitantes que participaram da abertura da Concorrência n.º 07/2015.

Assim, cabe considerar cumprido o item “III-a” pela Novacap, uma vez que o **certame se encontra suspenso**.

Ocorre, porém, que consulta realizada pelo meu Gabinete não localizou, nem no portal eletrônico da Novacap nem no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, a divulgação de aviso da suspensão do certame, em descumprimento ao princípio da publicidade e ao disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/93, o qual exige que *“qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original”*.

**Deve a Novacap, portanto, proceder à devida publicação do ato de suspensão, a fim de dar ampla publicidade ao ato.**

Passo a discorrer sobre a impropriedade apontada no item “III-b-1” do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM, a saber:

*“exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea ‘b.2’, do edital;”*

Com relação a esse ponto, a unidade instrutiva entende *“ser tolerável a presença do critério adicional para habilitação neste certame de atestado único com 50% dos serviços exigidos”*, razão pela qual considera *“os esclarecimentos da Jurisdicionada suficientes para cumprir a diligência estabelecida item III, ‘b.1’, do Despacho Singular nº 402/2015-GCPM”*.

De forma divergente, a n. Procuradora do *Parquet* especial opina *“pela rejeição das justificativas relativas ao item em foco”*, destacando os entendimentos constantes do item “a.4” da Decisão Normativa TCDF n. 02/2003 e do Informativo de Licitações e Contratos n.º 57 do Tribunal de Contas da União – TCU sobre vedação de exigência de atestado único ou quantidade mínima de atestados para comprovação de aptidão técnica.

Em razão disso, a Dra. Márcia Farias pugna pela exclusão da *“exigência de que um dos atestados de acervo técnico da empresa contemple o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*quantitativo mínimo de 50% do acervo técnico exigido, subitem 6.1.4, alínea “b.2”, do edital”.*

Em que pese os argumentos trazidos aos autos, entendo que a exigência constante do subitem 6.1.4, alínea “b.2”, do edital não se mostra desarrazoada, desde que a Novacap promova o ajuste que indico a seguir.

A jurisdicionada permite “a apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, **desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido**, onde conste necessariamente a execução dos serviços abaixo discriminados”.

SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM/PAVIMENTAÇÃO/DRENAGEM	UNID	QUANTIDADE
Escavação carga e transporte em caminhão de material de 1ª categoria e solo de jazidas DMT até 5 km	m³	89.500
Sub base ou base de solo estabilizado granulometricamente e/ou sub base ou base de brita graduada	m³	25.800
Concreto betuminoso usinado a quente	m²	63.500
Assentamento de meios fios	m	18.100
Escavação mecânica de valas em material de 1ª categoria	m³	27.600
Escavação mecânica de valas em material de 2ª categoria	m³	1.100
Escoramento contínuo e descontínuo	m²	14.400
Assentamento de tubo de concreto com D=0,40 a 1,50 m	m	1.300
Galeria em concreto, seção maior ou igual a 2,00 x 2,00 m	m	1.000
Execução de túnel liner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m	m	76
Execução de túnel liner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2,00 m	m	29

A leitura do dispositivo editalício permite verificar que a Novacap aceita a apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para comprovação de todos os diferentes serviços elencados.

Entendo que a redação utilizada pela Companhia busca, justamente, dar cumprimento à vedação estabelecida pelo TCDF acerca do somatório de atestados, nos termos do item “a.4” da Decisão Normativa n.º 02/2003, transcrito a seguir:

*“a) no que diz respeito à capacitação técnica prevista no art. 30 da Lei n.º 8.666/93, a exigência de:*

*(...)*

*a.4) quantidade mínima de atestados para comprovar fato único, bem como a exigência de comprovação de capacidades independentes em um único documento não é admissível à luz dos princípios norteadores da licitação pública, conforme estabelecido no art. 3º, caput, e § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93;”* (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

A tabela acima indica que 11 (onze) serviços deverão ser objeto de comprovação mediante apresentação de atestados técnicos. Porém, considerando que vários dessas atividades são independentes entre si, a Novacap admitiu a apresentação de atestados de forma individualizada, restando atendida a Decisão Normativa n.º 02/2003.

Ocorre que a Novacap também exige que pelo menos um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% do acervo indicado.

No tocante ao percentual estabelecido pela jurisdicionada para comprovação da qualificação técnico-operacional (da empresa), não vejo qualquer óbice à sua fixação/exigência, tendo em conta o entendimento firmado por esta Corte de Contas acerca da matéria. Destaco que esse valor de 50% é rotineiramente examinado e aceito pelo Plenário do Tribunal.

No entanto, a exigência de comprovação dos quantitativos de cada serviço, de no mínimo 50% do acervo, em um único atestado, levanta dúvidas sobre uma possível restrição à competição.

Apesar de o MPJTCDF ter citado o Informativo sobre Licitações e Contratos n.º 57 do TCU, lembro que o i. Ministro Walton Alencar Rodrigues daquela eg. Corte de Contas Federal, no bojo do Processo TC 002.393/2012-3, ressaltou que o Plenário do TCU *“tem determinado que ‘a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único’*” (Acórdão n.º 1.231/2012, Informativo n.º 107).

Entendo que o somatório de atestados a que alude o n. Ministro do TCU refere-se à comprovação de diversos serviços independentes, de **forma qualitativa**, nos mesmos moldes deliberados pelo TCDF por intermédio da Decisão Normativa citada anteriormente.

Ou seja, a comprovação qualitativa de 1 (um) fato/serviço único pode se dar com a apresentação de apenas 1 (um) atestado, sendo inaceitável a exigência de quantidade mínima de atestados para sua comprovação (assim, não se mostra cabível a exigência, por exemplo, de 3 (três) atestados para comprovação de apenas 1 (um) serviço). Da mesma forma, a comprovação qualitativa de fatos/serviços independentes não poderá ser exigida em um único documento, podendo ser apresentados tantos atestados quantos forem os serviços elencados (por exemplo: caso seja exigida a comprovação de 5 (cinco) serviços independentes, a jurisdicionada deverá aceitar a apresentação de 1 (um) atestado para cada atividade, totalizando, neste caso, até 5 (cinco) atestados).

Porém, para comprovação do quantitativo de um único serviço, o somatório de atestados deve ser examinado de forma cuidadosa.

Para tanto, lanço a seguinte pergunta ilustrativa/fictícia, que busca apenas exemplificar a matéria: para atesto da capacidade operacional da licitante, da escavação de 10.000 m³ de material de 1ª categoria, a empresa poderá se valer de 2 atestados (um com 6.000 m³ e o outro com 5.000 m³) que, somados, comprovem o quantitativo exigido?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Acerca desse ponto específico, saliento que o TCU, mediante a Portaria n.º 128, de 14 de maio de 2014, que “*dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU)*”, estabeleceu o seguinte:

**“Art. 14. Será aceito o somatório de atestados para comprovar a qualificação técnico operacional e profissional, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante.”**

*Parágrafo único. Somente poderão ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser prestado em prazo inferior.”* (grifos nossos)

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o n. Ministro Benjamin Zymler, no bojo do Processo n.º 018.872/2014-0, teceu as seguintes considerações acerca de vedação, constante de edital para contratação de serviços de vigilância patrimonial, que impossibilita a soma de quantitativos de atestados distintos:

*“4. A representante insurge-se contra os itens 10.6.1. e 10.6.6. do edital, a seguir transcritos, os quais exigem a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão de que a comprovação ocorra mediante a soma de quantitativos de vários atestados:*

*10.6.1 No mínimo, 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante tenha prestado, de forma satisfatória, serviços compatíveis com o objeto do Termo de Referência;*

*10.6.6 O atestado que se refere o item 10.6.1 deve referir-se a contratos que envolveram a contratação de no mínimo 20 (vinte) postos;*

*(...)*

*6. Discute-se aqui como deve ocorrer a comprovação da capacidade técnico-operacional de licitantes. Como é sabido, esse requisito técnico diz respeito à demonstração da existência de aptidão para o desempenho de atividade pertinente com o objeto do certame. Nesse sentido, menciono a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:*

**MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO ‘TÉCNICO-OPERACIONAL’ DA EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA.**

**- A exigência não é ilegal, se necessária e não excessiva, tendo em vista a natureza da obra a ser contratada, prevalecendo, no caso, o princípio da supremacia do interesse público. Art. 30, da Lei das Licitações.**





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

**- A capacitação técnica operacional consiste na exigência de organização empresarial apta ao desempenho de um empreendimento, situação diversa da capacitação técnica pessoal.(...) (REsp 331.215 - SP, Rel. Ministro Luiz Fux, 1ª T., DJ 27/5/2002)**

(...)

12. Entretanto, o mencionado acórdão [1.214/2013-Plenário] não tratou especificamente da possibilidade de comprovação da experiência técnica mediante a soma de atestados. É bem verdade que, de acordo com a tradicional jurisprudência desta Corte de Contas, **em regra, deve haver a permissão de que os requisitos técnicos exigidos em licitações públicas sejam comprovados mediante a apresentação de mais de um atestado.**

13. Esse entendimento geral, contudo, não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir. A respeito, o TCU manifestou-se mediante o Acórdão 2.150/2008 - Plenário, subitem 9.7.2:

9.7.2. somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços; [...].  
(grifei)

14. Pertinentes também as lições de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 15ª ed., p. 510):

‘A qualificação técnico operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório. (...) Muitas vezes a complexidade do objeto deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores.’

15. Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:

64. Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados. Isso porque se entende não ser suficiente para uma empresa demonstrar a capacidade para administrar 100 postos de trabalho, por exemplo, que ela tenha prestado um serviço com apenas 10 postos de trabalho, dada a clara diferença de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*dimensão entre as duas situações, que envolvem um know-how distinto. Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados. (grifei)*

16. Sob essa ótica, **entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes.** Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar **somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos.** Em outras palavras, **a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente,** não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.

17. Em suma, **não há porque,** e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, **supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores.** De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.

18. Não é demais rememorar que **a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado.** Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assuma um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

19. Trata-se, a meu sentir da típica situação em que avalia a experiência em executar determinados quantitativos, de forma que não caberia a consideração de contratações sucessivas como se única fosse. Situação similar foi retratada no voto condutor do Acórdão 2.079/2005-1ª Câmara:

*7. No caso concreto, o objeto licitado referia-se ao fornecimento de 20.000 (vinte mil) refeições diárias. É razoável supor que o fornecimento de tal quantidade demande capacidade operacional diversa daquela necessária, por exemplo, para o fornecimento de 1000 (mil) refeições. Ou seja, a simples soma de atestados referentes a diversos fornecimentos de menor monta, principalmente se não forem prestados simultaneamente, pode não atender aos interesses da Administração. (grifei)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

20. **Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação.** Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).

21. Nesse sentido, insta mencionar o disposto na Portaria TCU 128/2014, que trata sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU).” (grifos acrescidos)

O entendimento transcrito anteriormente, exposto pelo n. Relator do TCU, Ministro Benjamin Zymler, coincide com o meu posicionamento acerca da matéria.

Considero que, **para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional de 1 (um) serviço específico, o quantitativo exigido em edital deverá ser validado mediante atestado único ou por meio de atestados concomitantes.** Esclareço, ainda, que a concomitância citada deverá ser aferida tendo por base o prazo de execução contratual do contrato a ser firmado.

Assim, tendo em conta que, no caso em tela, **o prazo de execução contratual será de 720 (setecentos e vinte) dias corridos**, entendo que os licitantes poderão somar os quantitativos constantes de atestados técnicos referentes a ajustes que tenham sido executados dentro de um intervalo de até 2 (dois) anos.

Nesse sentido, **a jurisdicionada deverá ajustar o item 6.1.4.b.2 do edital em tela, mantendo a permissão de “apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços”; porém, permitindo também “a comprovação do quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido”** por meio do somatório dos quantitativos constantes de atestados técnicos alusivos a ajustes que tenham sido executados dentro de um intervalo de até 2 (dois) anos.

Na sequência, passo a discorrer sobre a impropriedade apontada no item **“III-b-2” do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM**, a saber:

*“exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para **serviços de baixa materialidade**, quais sejam, ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20m’ e ‘Execução de túnel capacidade linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*diâmetro maior ou igual a 2m', alíneas 'b.1' e 'b.2' do subitem 6.1.4 do Edital;" (grifou-se)*

Esclareço, porém, que a análise da regularidade das aludidas exigências deve ser feita juntamente com o mérito da Representação formulada pela empresa Caenge, uma vez que a aludida firma se insurge contra a especificação de "tratamento epóxi" e "revestimento interno de concreto a 120 graus" nos atestados de execução de serviços de túnel *linner*.

Com relação ao ponto questionado pela empresa Caenge, a unidade instrutiva entende procedente a aludida exordial, ante o seu caráter restritivo, pugnando pela exclusão da especificação de *"tratamento epóxi"* e *"revestimento em concreto a 120 graus"* dos critérios para habilitação desse certame.

Quanto à apresentação de atestado técnico, a Seacom/TCDF entende cabível a manutenção da exigência de comprovação de capacidade técnica (profissional e operacional) relacionada à execução de túnel *linner*, mas **apenas** para diâmetro maior ou igual a 2m (uma vez que *"empresas que executaram túneis com diâmetro de 2 m, certamente teriam como executar túneis com diâmetro de 1,2m"*).

Em razão disso, pugna pela exclusão constante do subitem 6.1.4, alíneas "b.1" e "b.2", do edital, relativa à *"exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para os serviços de 'Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m'"*.

O parecer ministerial é convergente com relação a esses pontos.

Em que pese os argumentos apresentados nos autos, entendo que a exigência relativa à comprovação de serviço de túnel *linner* (ainda que apenas para diâmetros iguais ou superiores a 2,0m) mostra-se ilegal, ante a sua baixa materialidade, devendo ser integralmente excluída do edital (em que pese a sua relevância para segurança e qualidade da obra).

Lembro que a Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 30, estabelece que a comprovação da qualificação técnica (operacional e profissional) estará adstrita às parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto da licitação, conforme transcrito a seguir:

*"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*(...)*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

(...)

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

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

Assim, para que um serviço seja objeto de comprovação técnica, os dois requisitos devem restar presentes **simultaneamente**. Não basta o preenchimento de apenas um deles (no caso em tela, a sua relevância), como tenta justificar a Novacap.

Destaco que a unidade instrutiva, mediante a Informação n.º 257/2015 (e-DOC 44B89379-e), apontou a insignificância dos valores somados dos serviços alusivos à execução de túnel *linner*.

*"19. Compulsando a curva ABC dos serviços, constante dos autos (e-DOC – 46E39594-e), constatamos que os serviços de 'Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m' e 'Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 grau de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2,00 m', **representam, juntos, menos de 3% do valor total estimado para as obras.**" (grifei)*

Finalmente, passo a me manifestar acerca das peças interpostas pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda.

Tendo em conta o princípio do formalismo moderado, o disposto no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 e o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 195, § 1º, do RI/TCDF, entendo, em harmonia com a área instrutiva e o órgão ministerial, que o Tribunal deve tomar conhecimento do documento protocolado pela firma Weg, em 25.09.2015, como Representação.

Em razão disso, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, deverá ser oportunizada a manifestação da Novacap acerca do teor da exordial. Para tanto, fixo o prazo de 5 (cinco) dias (em que pese a Seacomp/TCDF propor 10 dias).

Por fim, em acréscimo às propostas aventadas pela unidade instrutiva, cabe dar ciência da Decisão que vier a ser proferida também à empresa Caenge.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Além disso, considerando que a abertura do certame ocorreu no dia 29.09.2015 e em razão das modificações a serem promovidas no edital, cabe determinar à Novacap que devolva os envelopes recebidos naquela oportunidade às empresas que participaram da aludida sessão pública, uma vez que os ajustes determinados pelo Tribunal, nesta oportunidade, ensejarão a republicação do edital e a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, em obediência ao disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993 (o que somente deverá ocorrer após nova apreciação do edital por esta Corte de Contas).

E, finalmente, esclareço que os pedidos de resposta formulados pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda. acerca dos protocolos de nº 007449 e 007772 serão atendidos com o fornecimento de cópia da Decisão que vier a ser a proferida. Quanto à solicitação de *“imediatamente cancelamento e republicação do edital à Concorrência Pública em epígrafe”*, destaco que a jurisdicionada terá a oportunidade de se manifestar acerca da matéria, lembrando, ainda, que a licitação em tela permanecerá suspensa e que os envelopes entregues na sessão de abertura do certame deverão ser devolvidos às licitantes.

Ante o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva e o *Parquet* especial, com os ajustes e acréscimos que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) da peça protocolada pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda. (e-DOC A579CB96) como Representação, tendo em conta o princípio do formalismo moderado, o disposto no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 e o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 195, § 1º, do RI/TCDF, com a ressalva quanto à ausência de procuração dando poderes ao subscritor;
- b) dos Ofícios n.ºs 1.842/2015-GAB/PRES (e-DOC 3A319338) e 1879/2015-GAB/PRES (e-DOC 9B527BDC), encaminhados pela Novacap;
- c) da carta da empresa Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia (e-DOC 379A5CF7), aditando a Representação de 23.09.2015;
- d) do pedido de informações da empresa Weg Empreendimentos de Obras Civis Ltda. (e-DOC A5CED657);
- e) da Informação n.º 289/2015 (e-DOC 6506FCC2);
- f) do Parecer n.º 998/2015 – MF (e-DOC 9C9C4567);
- g) do Ofício n.º 086/2015-MF (e-DOC FC4D03A6-e), por meio do qual o *Parquet* especial remeteu cópia do Memorando nº 130/2015 – MPC/PG (e-DOC 02C835B6-c) que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

encaminhou documento da empresa WEG – Empreendimentos (e-DOC B5D5F4B2-c);

II. considere:

- a) atendidas as diligências constantes do Despacho Singular n.º 402/2015-GCPM;
- b) no mérito, procedente a representação formulada pela empresa Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia;

III. fixe o prazo de 5 (cinco) dias para que:

- a) o subscritor da Representação da empresa Weg Empreendimentos de Obras Cíveis Ltda. junte aos autos procuração hábil, sob pena de ter sua peça não examinada pelo Tribunal;
- b) a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap apresente seus esclarecimentos acerca do teor da Representação interposta pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Cíveis Ltda., com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF;

IV. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que mantenha suspensa a Concorrência n.º 007/2015 – ASCAL/PRES, até ulterior deliberação plenária, devendo:

- a) no prazo de 5 (cinco) dias:
  - 1. proceder à devida publicação do ato de suspensão da licitação, em obediência ao princípio da publicidade e ao disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993;
  - 2. devolver os envelopes recebidos na sessão de abertura realizada em 29.09.2015 às empresas que participaram da aludida sessão pública;
- b) no prazo de 30 (trinta) dias, com base no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, promover as seguintes correções no edital do aludido certame, encaminhando cópia das medidas adotadas em relação aos seguintes pontos:
  - 1. exclusão da exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para o serviço de *“Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 1,20 m”*, constante das alíneas “b.1” e “b.2” do subitem 6.1.4 do Edital;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

2. exclusão da exigência de atestado de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional para o serviço de *“Execução de túnel linner epóxi com revestimento interno de concreto a 120 graus de recobrimento e diâmetro maior ou igual a 2,00 m”*, constante das alíneas “b.1” e “b.2” do subitem 6.1.4 do Edital;
  3. ajuste do item 6.1.4.b.2 do edital, mantendo a permissão de *“apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços”*; porém, permitindo também *“a comprovação do quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido”* por meio do somatório dos quantitativos constantes de atestados técnicos alusivos a ajustes que tenham sido executados dentro de um intervalo de até 2 (dois) anos;
- V. dê ciência da Decisão que vier a ser proferida às empresas Caenge S/A. – Construção, Administração e Engenharia e Weg Empreendimentos de Obras Civas Ltda.;
- VI. autorize:
- a) o encaminhamento de cópia da Representação formulada pela empresa Weg Empreendimentos de Obras Civas Ltda. (e-DOC A579CB96), deste Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida à Novacap, a fim de subsidiar o atendimento das diligências em tela;
  - b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 17 de novembro de 2015.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator