



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**Processo nº :** 26.123/2015e A

**Jurisditionada :** Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil –  
NOVACAP

**Assunto :** Representação

**Montante em exame :** R\$ 4.318.820,86 (Peça 36, fl. 48)

**EMENTA:** Representação formulada pela sociedade empresária Conter Tecnologia e Serviços Ltda. versando acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência nº 02/2015-ASCAL/PRES, tendo por objeto a contratação de serviços de engenharia. Despacho Singular nº 359/2015, ratificado pela Decisão nº 3831/2015. Suspensão do certame. Decisão nº 5791/2015. Improcedência da representação. Determinação à Novacap. Autorização de prosseguimento do certame condicionado à republicação do edital, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993. Decisão nº 1281/2016. Diligência não atendida. Reiteração. Pedido de reexame formulado pela Novacap. Decisão nº 1661/2016. Conhecimento do recurso com efeito suspensivo Exame de mérito recursal. Pareceres uniformes pelo não provimento do recurso. Voto convergente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

## RELATÓRIO

Tratam os autos da análise do Representação formulada pela sociedade empresária Conter Tecnologia e Serviços Ltda. versando acerca de irregularidades no Edital de Concorrência n.º 02/2015-ASCAL/PRES, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia para locação de equipes completas de serviços contínuos de manutenção e de vídeo inspeção robotizada com desobstrução, limpeza e bota-fora de detritos coletados nas redes de águas pluviais do Distrito Federal.

Mediante a Decisão n.º 5791/2015 (Peça 53), o Tribunal resolveu:

*I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 2.103/2015-GAB/PRES e demais documentos constantes do e-DOC E2F8A048-c; b) da Informação n.º 212/2015-3ª Diacomp (e-DOC 4DACC22D-e); c) do Parecer n.º 1.063/2015-DA (e-DOC A9F02FE7-e); II – considerar, no mérito, improcedente a Representação protocolada em 26.10.2015 pela sociedade empresária Conter Tecnologia e Serviços Ltda. (e-DOC 43C40723-c); III – determinar à Novacap que: a) como condicionante para o prosseguimento da Concorrência n.º 02/2015-ASCAL/PRES, faça constar do edital e da minuta de contrato a previsão de reajuste como forma de atualizar os preços contratuais, devendo-se escolher, motivadamente, índice que reflita adequadamente a variação inflacionária; b) no prazo de 10 (dez) dias, envie ao Tribunal cópia da documentação comprobatória do atendimento do item III.a; c) na ocasião da continuidade do certame, atente para o disposto no § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/1993; IV – autorizar: a) o envio de cópia do Parecer n.º 1.063/2015-DA e do relatório/voto do Relator à Novacap, com vistas a subsidiar o atendimento da deliberação inserta no item III.a; b) a ciência desta decisão à representante, bem como ao seu representante legal; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os fins pertinentes.*

Ao analisar o atendimento desse *decisum*, a Corte, mediante a Decisão n.º 1281/2016 (Peça 67), deliberou:

*I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 2549/2015 – GAB/PRES e documentos anexos (e-DOC F920408B-c), encaminhados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, em razão do item III da Decisão n.º 5.791/2015 b) da Informação n.º 16/2016-3ª Diacomp (e-DOC 5EF75E90-e); c) do Parecer n.º 149/2016–DA (e-DOC 07972D80-e); II – considerar, em relação ao item III da Decisão n.º 5.791/2015: a) parcialmente cumprida a diligência constante da alínea “a”; b) cumprida a diligência constante da alínea “b”; c) não cumprida a diligência constante da alínea “c”; III – reiterar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*do Brasil – Novacap o cumprimento do disposto nos itens “III-a” e “III-c” da Decisão n.º 5.791/2015, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 5 (cinco) dias, cópia da documentação comprobatória do atendimento das referidas diligências; IV – determinar à Novacap que ajuste a alínea “a” do inciso I da Cláusula Oitava da Minuta do Contrato, que trata das obrigações das partes, de modo a substituir a menção ao Decreto Distrital n.º 16.098/1994 (revogado integralmente) pelo Decreto Distrital n.º 32.598/2010; V – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório/voto do Relator e desta decisão à Novacap, com vistas a auxiliar o cumprimento das diligências constantes dos itens III e IV; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para os fins pertinentes.*

Irresignada, a Novacap interpôs pedido de reexame em face da Decisão n.º 1281/2006 (Peça 75). O recurso foi conhecido com efeito suspensivo por meio da Decisão n.º 1661/2016 (Peça 79).

Como fundamento para o reexame da decisão impugnada, a Novacap apresentou os seguintes argumentos:

*Preliminarmente, esclarecemos que o item “II.b” da Decisão n.º 1281/2016, considerou cumprida a diligência constante na alínea “b” do item III da Decisão n.º 5791/2015, o qual determinava o envio a essa Eg. Corte de Contas da documentação comprobatória do atendimento do item “III.a”.*

*No entanto, logo em seguida o item III da Decisão n.º 1281/2016 reitera o atendimento do mesmo item “IIIa” da Decisão n.º 5791/2015, o qual já foi considerado cumprido, razão pela qual, entendemos que a documentação já encaminhada a esse Eg. Tribunal de Contas foi suficiente para comprovar o seu atendimento.*

*Quanto ao disposto no item “IIIc” da Decisão n.º 5791/2015, esclarecemos que quando do seu recebimento na NOVACAP, em 09/12/2015, a abertura das propostas apresentadas pelas três empresas interessadas no certame, já havia ocorrido, em 27/10/2015, conforme documentação anexa.*

*Assim, considerando o momento atual em que o certame se encontra, ou seja, fase final de homologação, é inviável o cumprimento do disposto no art. 21, § 4º da Lei n.º 8.666/93, razão pela qual, solicitamos que seja relevado o seu não atendimento, o qual não se deu por inércia desta Companhia, mas por falta de tempo hábil.*

*Ressaltamos que esta Companhia está sempre atenta as determinações dessa Eg Corte de Contas e que adotará todas as medidas necessárias ao seu cumprimento, sendo que no caso concreto, as alterações serão inseridas no momento da contratação do objeto da licitação, bem como encaminhadas a Vossa Excelência para comprovação.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Examinando o mérito recursal, a unidade técnica teceu as seguintes considerações:

7. *Ao contrário da argumentação apresentada pela Novacap, não há qualquer impedimento administrativo ou legal para anulação dos atos praticados no âmbito da Concorrência nº 02/2015-ASCAL/PRES, permitindo a republicação do edital e a reabertura de prazo para apresentação das propostas.*

8. *O Conselheiro-Relator, no voto relativo à Decisão nº 1.281/2016 (Peça 78), relatou que a licitação ainda não fora homologada e estaria no aguardo de um posicionamento do TCDF, ipso facto:*

*“Vale esclarecer que, mediante contato telefônico realizado junto à Assessoria de Cadastro e Licitação – Ascal da Presidência da Novacap, foi informado pelo Chefe daquela Unidade, Sr. Fernando Moraes, que a licitação em comento ainda não foi homologada, tendo em conta o aguardo do julgamento do presente feito por esta Corte de Contas”*

9. *Antes da fase de homologação, não há óbice à anulação ou à revogação de atos praticados em certames licitatórios, pois os licitantes possuem apenas expectativa de direito. Não existe, também, a necessidade de franquear aos licitantes o exercício do direito ao contraditório ou à ampla defesa.*

10. *Sobre a matéria, o Superior Tribunal de Justiça proferiu o seguinte julgado:*

*“ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO.*

*1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público.*

*2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado.*

*3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido.*

*4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório.*

*5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado.*

*6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório.*

*7. Recurso ordinário não provido” (RMS 23402/PR. Segunda Turma. Relatora: Min. Eliana Calmon. DJe: 2-4-2008)”.*

11. *Quanto à preliminar suscitada pela Novacap, de possível contradição entre os itens II.b e III da Decisão nº 1281/2016, importa esclarecer que, no item II.b o Tribunal reconheceu que a Novacap encaminhou documentação com o propósito de demonstrar o cumprimento do item III.a da Decisão nº 5791/2015. Porém, tal documentação não atendeu ao propósito pretendido, o que explica o teor dos itens II.a e III da referida Decisão nº 1.281/2016.*

12. *Cabe ressaltar que a Decisão atacada fundamenta-se no entendimento, defendido pelo Relator, de que o Edital da Concorrência nº 02/2015 conteria falha*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*cuja correção poderia afetar a formulação de propostas pelos licitantes, a saber: não havia previsão de reajuste como forma de atualizar os preços contratuais. Daí a necessidade de republicação do Edital escoimado do vício, com a reabertura do prazo do certame. O recurso em análise não trouxe qualquer alegação com respeito a essa questão.*

13. *O pedido de reexame é, portanto, improcedente.*

Ao final, sugeriu que a Corte negue provimento ao pedido de reexame interposto pela Novacap, mantendo, na íntegra, a Decisão nº 1281/2016.

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, opina no mesmo sentido.

É o Relatório.

### **VOTO**

Em exame, nesta fase, o mérito do pedido de reexame interposto pela Novacap (Peça 75) visando à reforma da Decisão nº 1281/2016.

Por meio da decisão recorrida, esta Corte deliberou:

*II – considerar, em relação ao item III da Decisão n.º 5.791/2015: a) parcialmente cumprida a diligência constante da alínea “a”; b) cumprida a diligência constante da alínea “b”; c) não cumprida a diligência constante da alínea “c”; III – reiterar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap o cumprimento do disposto nos itens “III-a” e “III-c” da Decisão n.º 5.791/2015, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 5 (cinco) dias, cópia da documentação comprobatória do atendimento das referidas diligências; IV – determinar à Novacap que ajuste a alínea “a” do inciso I da Cláusula Oitava da Minuta do Contrato, que trata das obrigações das partes, de modo a substituir a menção ao Decreto Distrital n.º 16.098/1994 (revogado integralmente) pelo Decreto Distrital n.º 32.598/2010;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Como fundamentos recursais, a Novacap alegou, em suma, que:

- pelo fato de o item "II.b" da Decisão n.º 1281/2016 ter considerado cumprida a diligencia constante na alínea "b" do item III da Decisão n.º 5791/2015, não havia mais a necessidade de encaminhar a documentação referida pelo item III da Decisão n.º 1281/2016;
- o não atendimento do item "III.c" da Decisão n.º 5791/2015 deveria ser relevado em face de o certame já se encontrar na fase final de homologação, sendo inviável o cumprimento do disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993

O corpo técnico e o Ministério Público, de forma harmônica, posicionam-se pela negativa de provimento ao recurso.

Compulsando os autos, constato assistir razão aos pareceres, devendo, assim, o pedido de reexame ser desprovido. Explico.

Quanto à alegada contradição entre os itens II.b e III da Decisão nº 1281/2016, observo que, por meio do primeiro, o Tribunal reconheceu que a Novacap encaminhou documentação com o propósito de demonstrar o cumprimento do item III.a da Decisão nº 5791/2015. Tal documentação, contudo, não atendeu satisfatoriamente ao deliberado pela Corte. Daí, a expedição das determinações constantes dos itens II.a e III da referida Decisão nº 1281/2016.

Com efeito, a deliberação não foi considerada satisfatoriamente atendida, porque os critérios de reajuste dos preços constam apenas da minuta contratual, não tendo ocorrido a republicação do edital do certame ou tampouco a reabertura de prazo para apresentação das propostas.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Nesse diapasão, é de solar clareza o Voto do ilustre Conselheiro Inácio Magalhães Filho, Relator do voto condutor da Decisão recorrida, *in verbis*:

*(...) Considero que a inclusão do IPCA como forma de reajustamento dos preços contratuais apenas na minuta do contrato enseja o cumprimento parcial do item 'III-a' da Decisão n.º 5.791/2015, uma vez que a Novacap deixou de incluir tal previsão também no edital da Concorrência n.º 02/2015, mesmo tendo o Tribunal assim determinado expressamente.*

*Reforço que a inclusão do aludido índice no edital e na minuta do contrato alterariam a formulação das propostas, motivando a reabertura do prazo inicialmente estabelecido e a republicação da peça editalícia, nos termos do § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/1993. Tal entendimento constou do item 'III-c' da Decisão n.º 5.791/2015 e, portanto, deveria ter sido cumprido pela Novacap (o que não ocorreu).*

*(...)*

*Cabe destacar que a Decisão n.º 5.791/2015 apenas determinava à Novacap o cumprimento das diligências constantes do item III; inexistindo a possibilidade de a jurisdicionada promover os ajustes **e/ou** encaminhar justificativas acerca dos pontos suscitados. O fato de a Companhia não concordar com a determinação constante do item 'III-c' da referida deliberação não permitia a apresentação de esclarecimentos para o seu descumprimento; caberia à Empresa Pública, naquela oportunidade, o seu devido atendimento ou a interposição de Pedido de Reexame em face da aludida deliberação plenária.*

*Nesse sentido, **deve o Tribunal reiterar o cumprimento do disposto nos itens 'III-a' e 'III-c' da Decisão n.º 5.791/2015**, fixando-se o prazo de 5 (cinco) dias, com vistas a garantir a ampla competitividade do certame.*

*Assim, o procedimento licitatório deverá retroceder à fase de publicação do edital, com reabertura do prazo inicialmente estabelecido, nos termos do art. 21, § 4, da Lei n.º 8.666/1993, cabendo à Novacap a devolução de toda documentação entregue quando da abertura do certame aos licitantes participantes. (...)” (Grifos no original).*

Acerca da alegação de que o certame já se encontra na fase de homologação, o que inviabilizaria a anulação de atos anteriores, também entendo não dever ser acolhida. É que não existem óbices legais ou administrativa que impedem a anulação de fases do certame, para fins de sanar a ausência de previsão de reajuste como forma de atualizar os preços contratuais. Conforme demonstrado nos autos, essas providências demandam a republicação do edital e a reabertura de prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Com efeito, consoante previsto no art. 49 da Lei nº 8.666/1993<sup>1</sup>, a Administração Pública, no exercício do poder de autotutela, poderá anular licitações por motivos de interesse público.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cristalizada na Súmula nº 473, *in verbis*:

*A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, apreciação judicial. (grifamos)*

Ademais, não se afigura necessário, no caso vertente, a oportunização do contraditório para que os interessados se manifestem sobre o desfazimento dos atos administrativos, nos termos do § 3º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993. É que a anulação de um certame ainda não concluído (adjudicado ou homologado) não se mostra suficiente para afetar o interesse jurídico dos licitantes.

Nesse linha de entendimento, a orientação contida no Relatório do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, Acórdão TCU nº 1.041/2010 – Plenário, nos seguintes termos:

“6. (...)

*Ora, a revogação e a anulação põem fim à licitação e permitem que a Administração possa promover nova licitação ou, eventualmente, proceder à contratação direta do objeto licitado com terceiro, frustrando a expectativa do antigo adjudicatário. Desse modo, caso tenha ocorrido a adjudicação, parece-nos que a revogação ou a anulação da licitação somente poderá ser efetivada se tiver sido assegurado ao adjudicatário direito de contraditório e ampla defesa, ainda que o motivo invocado para qualquer das duas medidas não seja imputável a mencionado adjudicatário. Caso contrário, ou seja, caso não tenha ocorrido a adjudicação do objeto da licitação, não há que se falar em descumprimento do princípio do contraditório e da ampla defesa.”*

<sup>1</sup> Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá **revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta**, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º **No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.**

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Na mesma esteira, o precedente oriundo do Superior Tribunal de Justiça:

**ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO.**

- 1. Licitação obstada pela revogação por razões de interesse público.*
- 2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado.*
- 3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido.*
- 4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório.*
- 5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado.*
- 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório.*
- 7. Recurso ordinário não provido. (RMS 23402, Relatora: Ministra ELIANA CALMON, 2ª Turma, in 02/04/2008)*

Em conclusão, portanto, deve ser negado provimento ao pedido de reexame formulado pela Novacap, mantendo-se, na íntegra, os comandos da Decisão nº 1281/2016.

Diante do exposto, acolhendo os fundamentos e sugestões pareceres uniformes, VOTO no sentido de que o Tribunal:

- I - no mérito, negue provimento ao pedido de reexame formulado pela Novacap, mantendo, na íntegra, os comandos da Decisão nº 1281/2016;
- II - autorize:
  - a) a ciência da decisão que vier a ser tomada à recorrente;
  - b) o retorno dos autos à SEACOMP para os devidos fins.

Sala das Sessões, 12 de maio de 2016.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**