



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

**Informação nº:** 111/2016 – 2ª DIACOMP

Brasília (DF), 12 de julho de 2016.

**Processo nº:** 21.010/2016-e

**Jurisdicionada:** Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – Ceasa/DFI

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Representação. Pregão Eletrônico nº 14/2016-CEASA/DF. Não cabimento do objeto licitado no conceito de serviço comum. Admissibilidade. Pelo não conhecimento.

### ADMISSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO	
Representante:	Associação Brasiliense de Construtores - Asbraco
Teor da Representação:	<p>1. Na referida peça (e-DOC - 416A86A2-c), a Asbraco representou a este Tribunal acerca de possível irregularidade ocorrida no Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2016-CEASA/DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção, preventiva e corretiva de instalações elétricas de baixa e média tensão, incluindo equipamentos, novas instalações de circuitos elétricos, além de outros reparos que se fizerem necessários, tanto na rede elétrica como na de telefonia fixa, com o fornecimento de mão de obra especializada, equipamentos e ferramentas necessários para execução do serviço, para atender as demandas nas dependências da CEASA/DF.</p> <p>2. Noticiou que o referido certame se destina à contratação de serviços especializados de engenharia.</p> <p>3. Asseverou que a modalidade pregão, nos termos do Decreto Federal nº 5.450, de 31.05.2005, é cabível para a aquisição de bens e serviços comuns.</p> <p>4. Alegou que a leitura do objeto do presente certame demonstra que os serviços a serem contratados não se enquadram no conceito de serviços comuns, e, por conseguinte, não poderiam ser licitados por meio da modalidade pregão.</p> <p>5. Afirmou que o Decreto nº 5.450/2005, ao se referir ao termo “aquisição”, indica que está sendo realizada a compra de algo que pode ser visto, verificada a sua qualidade e o seu desempenho.</p> <p>6. Prosseguiu informando que, ao contrário, os serviços de engenharia, por se tratarem de atividades, são tecnicamente contratados e não adquiridos, e que para eles não há a possibilidade de se exigir amostras, uma vez que</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

### 1. IDENTIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

	<p>demandam longo processo de elaboração e de execução, fiscalizados pelos órgãos contratantes.</p> <p>7. Concluiu que, pelas razões acima apontadas, é que o Decreto nº 5.450/2005 estabeleceu que a modalidade pregão somente pode ser utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns.</p> <p>8. Acerca do assunto, indicou o seguinte julgado do Tribunal de Contas da União – TCU: <b>Decisão nº 557/2002 Plenário</b> Sumário Representação formulada por empresa licitante contra irregularidade em edital de licitação promovida pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Rio de Janeiro-GRA/MF/RJ. Realização de pregão a despeito de o objeto da licitação envolver serviços de engenharia. Conhecimento. Provimento. Determinação ao órgão.</p> <p>9. Alegou que o entendimento do TCU decorre do fato de o objeto da licitação se tratar de um trabalho técnico para entrega futura, com prazos definidos, bem como de que os serviços somente se iniciarem após a contratação, e, por isso, não se enquadrariam no conceito de serviço comum.</p> <p>10. Por fim requereu ao Tribunal o seguinte pedido: Nossa entidade requer a V. S<sup>a</sup>. que determine ao CEASA/DF o cancelamento da licitação em referência, na modalidade “pregão” e proceda ao processo licitatório na modalidade normal, disciplinada pela Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores.</p>
--	---

### 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 RITCDF)?	SIM	
2.2.2 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 1º do art. 195 do RITCDF)?	SIM	
2.2.3 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o	NÃO	Em que pese à citação de julgado pela representante, o TCU admite o cabimento de pregão para contratação de serviços de engenharia, desde que qualificados como comuns. Nesse sentido a Súmula TCU nº 257 estabelece que: O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.



## 2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

potencial impacto lesivo do ato inquirido (inciso III do § 1º do art. 195 do RITCDF)?

A referida Súmula teve como precedentes os seguintes julgados: Acórdãos nºs 2.272 e 1.329/2006, 709, 2.664, 2.635, 2.482, 2.079/2007 e 1.947/2008, todos do Plenário, 817/2005 e 286/2007 - Primeira Câmara e 5.226/2008 - Segunda Câmara.

Ademais, conforme entendimento do TCU, transcrito abaixo, bens ou serviços comuns não significa necessariamente que sejam singelos ou simples, podendo até mesmo apresentar complexidade técnica.

Acórdão TCU nº 2.658/2007 – Plenário

[...]

Relatório

[...]

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do seu art.1º da Lei nº 10.520/2002 define serviço comum:

“Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Em nenhum momento usou-se os termos “complexidade” ou “simplicidade”, o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.

Alguns autores especializados afirmam que serviço comum não tem a ver com complexidade. O próprio professor Hely Lopes Meireles que foi citado pela Caixa deixa claro:

“o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência”.

Jessé Torres Pereira Junior no livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública”, 6ª ed., Editora Renovar, 2003, p.1006, afirma que:

“Em aproximação inicial do tema, pareceu que ‘comum’ também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto”.



## 2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

		<p>No mesmo sentido, Vera Scarpinella, no livro “Licitação na Modalidade de Pregão”, Editora Malheiros, 2003, p.81, afirma que: “Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.</p> <p>No presente caso, o objeto a ser contrato foi delimitado de forma objetiva nos seguintes itens do Anexo I – Termo de Referência<sup>1</sup> do Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2016-CEASA/DF: 1- DO OBJETO; 3. DA EQUIPE TÉCNICA E LOCAL DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO; 4. TREINAMENTOS; 5. DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO; 6. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS e 7. DO FORNECIMENTO DOS MATERIAIS, EQUIPAMENTOS.</p> <p>A técnica envolvida no serviço a ser contratado no presente caso é conhecida no mercado, conforme se depreende da leitura dos papéis de trabalho 1 a 6 associados aos autos no e-TCDF, relativos a certames realizados no sítio “comprasgovernamentais”, uma que esses documentos demonstram a existência de dezenas de empresas aptas a satisfazer a necessidade identificada pela Ceasa/DF.</p> <p>Cabe registrar que, consoante jurisprudência firmada por esta Corte de Contas, Decisões TCDF nºs 2.642/2014 e 677/2016, transcritas a seguir, em parte, é possível a utilização da modalidade pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia.</p> <p>Decisão nº 2.642/2014 Ementa: Estudos especiais acerca da legalidade e juridicidade da utilização, por parte dos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal, da modalidade pregão, para as contratações de serviços de engenharia que, por sua natureza, possam ser considerados comuns, em atendimento ao item III, da Decisão nº 4.573/2011 (fl. 1), exarada nos autos do Processo nº 26508/11. [...] II. firmar entendimento de que o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002, desde que a caracterização do</p>
--	--	--

<sup>1</sup> Associado aos autos no e-TCDF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

## 2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

		<p>serviço de engenharia como comum seja justificada tecnicamente pelo Gestor Público, de maneira que não haja prejuízos à Administração quanto à qualidade do serviço adquirido; Decisão TCDF nº 677/2016 Ementa: Representação apresentada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA/DF, trazendo alegações de que a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap estaria desrespeitando os profissionais e ferindo o ordenamento jurídico quando se utiliza da modalidade pregão para contratação de serviços de engenharia que deveriam ser considerados complexos. [...] II – considerar improcedente a Representação formulada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – Crea-DF;</p>
2.2.4 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso I do § 1º do art. 195 do RITCDF)?	SIM	A fiscalização das irregularidades mencionadas na Representação é de competência desta Corte, nos termos do art. 1º, inciso V, alínea d <sup>2</sup> da Lei Complementar nº 01/94.
2.2.5 – As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (Inc. I, §5º do art. 195 do RITCDF)	SIM	

<sup>2</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

V – realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta:

(...)

d) das concessões, cessões, doações, permissões e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

<b>3. ANÁLISE PRELIMINAR DA ADMISSIBILIDADE:</b>		
<b>Requisitos</b>	<b>S/N/NA</b>	<b>Motivação para Negativa da Admissibilidade</b>
3.1 - O Representante é legitimado?	SIM	
3.2 - A Representação atende a todos os requisitos de admissibilidade?	NÃO	ausência do requisito previsto no inciso III do § 1º do art. 195 do RITCDF
3.3 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 6º art. 195?	NÃO	NA -
3.4 - Há pedido de cautelar nos termos do art. 198 do RITCDF?	NÃO	NA

<b>4. CONCLUSÃO DESCRITIVA:</b>
<p>1. A citada Representação não preenche o requisito de admissibilidade previsto no inciso III do § 1º do art. 195 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RITCDF. Dessa forma, a presente peça não deve ser conhecida pelo Plenário.</p> <p>2. Consoante informação obtida por meio de contato telefônico, no dia 11.07.2016, com Sr. Fernando, servidor lotado na Comissão Permanente de Licitação da Ceasa, a abertura do Pregão nº 14/2016 transcorreu na data prevista, 08.07.2016, e, após a realização da fase de lances, o certame encontra-se com sessão suspensa para análise da documentação relativa à habilitação do 1º (primeiro) colocado, com previsão de reabertura para o dia 13.07.2013 às 14h00min.</p> <p>3. Na oportunidade, o referido servidor encaminhou ao Corpo Técnico, via e-mail, a resposta da Ceasa à impugnação apresentada pela representante em 06.07.2016 (anexo da presente Representação – Ofício nº 062/2016). Esse documento foi associado aos autos no e-TCDF.</p> <p>4. Por fim, cabe ressaltar que não consta na Representação em apreço documentação que comprove que o signatário do Ofício nº 063/2016 é o representante legal da Asbraco (cópias do estatuto e da ata de eleição de sua diretoria). Tal fato demanda determinação desta Corte de Contas para regularização da situação.</p> <p>5. Contudo, tendo em conta que a peça não preenche todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 195 do RITCDF, entendemos que a medida seria inócua.</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

### 5. SUGESTÕES:

Diante do exposto sugere-se o encaminhamento dos autos ao(a) Exmo(a). Sr (a). Relator (a) que vier a ser designado(a) para os autos com vistas à adoção das seguintes medidas:

I) não conhecer da Representação formulada pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco (e-DOC – 416A86A2-c), devido ao não atendimento do requisito previsto no art. 195, § 1º, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal - RITCDF;

II) autorizar:

- a) o encaminhamento de cópia da decisão a ser proferida ao interessado; e
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.

**Roberto Dias Santiago**

**Matrícula 665-3**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO  
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Processo:  
21010/16

Sr. Secretário,

De acordo com a instrução e sugestões formuladas.

À alta consideração de Vossa Senhoria

Segunda Divisão de Acompanhamento, 12 de julho de 2016.

**MARCOS AURÉLIO DOS SANTOS**

Diretor