



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

**PROCESSO N.º:** 38789/16-e

**ORIGEM:** Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap

**ASSUNTO:** Representação

**EMENTA:** Representação, com pedido de cautelar. Possíveis irregularidades em dispensa de licitação da Terracap. Contratação do Instituto Quadrix para realização de concurso público. Edital nº 1/2016. Admissibilidade. Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT. Conhecimento da Representação, deferimento da cautelar para determinar a suspensão dos atos inerentes à execução do Contrato nº 80/2016, e determinação à Terracap para encaminhamento de esclarecimentos e de cópia do Processo nº 111.001.286/2016. Encaminhamento de documentos pela jurisdicionada. Análise. Elaboração da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP. Decisão nº 28/2017. Conhecimento da representação ao Instituto Quadrix antes da análise de mérito. Prestação de esclarecimentos. Elaboração da Informação nº 013/2017 – 1ª DIACOMP. Unidade técnica pela irregularidade da dispensa e adoção, pela jurisdicionada, das providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Voto parcialmente convergente. Pela procedência parcial da representação e audiência do responsável pela escolha do contratado com base em critérios de julgamento desprovidos de fatores de ponderação objetivos. Pela continuidade da execução do Contrato nº 80/2016, tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

Tratam os autos de Representação formulada por pessoa física (peça 3) acerca de possíveis irregularidades na contratação do Instituto Quadrix pela Terracap com o objetivo de realização de concurso



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva em empregos de nível superior e médio da Agência.

Por meio da Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT (peça 6), de 21.12.16, o então presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Renato Rainha, decidiu pela suspensão cautelar dos atos inerentes à execução do contrato então celebrado, nos seguintes termos:

*O Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ad referendum do egrégio Plenário, em conformidade com o art. 277 c/c art. 16, inciso XIV, do Regimento Interno do TCDF, decide: I – tomar conhecimento da Representação formulada por cidadão, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no processo de contratação do Instituto Quadrix realizado pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP; II – com esteio no artigo 277 c/c o art. 16, inciso XIV, do RI/TCDF e art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, deferir a medida cautelar requerida, para determinar a suspensão cautelar dos atos inerentes à execução do Contrato nº 80/2016; III – com fundamento no art. 230, § 7º, do RI/TCDF determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes acerca das possíveis irregularidades apontadas na referida Representação; IV – determinar ainda à jurisdicionada que, no mesmo prazo, remeta a este Tribunal cópia do Processo nº 111.001.286/2016; V – autorizar: a) o envio de cópia da peça 3 à jurisdicionada para subsidiar sua manifestação; b) a ciência do representante; b) (sic) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.*

Prestados pela Terracap os esclarecimentos requeridos, a unidade técnica procedeu à análise de mérito da representação, nos termos da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP (peça nº 23), conforme excertos abaixo reproduzidos:

**ANÁLISE**

23. Verifica-se que as irregularidades apontadas na Representação em exame concentram-se nos seguintes aspectos inerentes ao processo de dispensa de licitação da Terracap (Processo nº 111.001.286/2016) que resultou na contratação do **Instituto Quadrix** para a realização do concurso público da Agência de que trata do Edital nº 01/2016: (i) alterações no Projeto Básico inicialmente encaminhado e descumprimento de exigências constantes deste documento e (ii) escolha arbitrária do vencedor, que não teria apresentado a proposta mais vantajosa de acordo com os critérios de julgamento estabelecidos e não seria o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

mais capacitado para a realização do certame.

24. Com relação ao primeiro ponto, a Terracap procurou rebater as alegações trazidas pelo representante asseverando, em suma, que<sup>1</sup>:

- não há divergência entre os Projetos Básicos apresentados, sendo que o fato de a primeira versão elaborada e enviada aos interessados ter sido posteriormente ajustada e reenviada às instituições consiste em procedimento normal em qualquer contratação;
- em razão da elaboração de novo Projeto Básico, as entidades foram novamente provocadas para apresentar propostas;
- o **Instituto Quadrix** já realizou, desde o ano de 2014, mais de 100 concursos, como pode ser observado em consulta ao *site* da instituição;
- a reputação ético-profissional e a capacidade do Instituto para a execução dos serviços são demonstradas por meio das certidões acostadas aos autos que cuidaram da contratação;
- o ato da Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas que adjudicou o objeto da contratação encontra-se devidamente fundamentado e adequado aos critérios previamente estabelecidos no Projeto Básico, de modo que atendeu aos princípios da motivação e do devido processo legal.

25. Compulsando o Processo nº 111.001.286/2016, cuja cópia encontra-se acostada às peças 16/20 dos presentes autos, é possível constatar que a inclusão do item 11 do Projeto Básico (DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO) foi solicitada por despacho do Gerente de Compras da Empresa Pública<sup>2</sup>, que notou a ausência, na primeira versão do documento, de parâmetros técnicos que possibilitassem a avaliação e julgamento das propostas apresentadas pelas organizadoras que haviam demonstrado interesse na realização dos serviços (**QUADRIX, IADES, IBFC, IDECAN e CEBRASPE**).

26. As comunicações sobre a inclusão do item se deram por e-mail, mesmo canal de comunicação por meio do qual as entidades tinham sido contatadas para a apresentação de suas propostas, com prazo de 4 (quatro) dias para envio de novas informações ou

<sup>1</sup> Ofício nº 001/2017-PRESI e anexos, peça 21.

<sup>2</sup> Despacho nº 0155/2016-GECOP, fl. 79-peça 19.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

esclarecimento de dúvidas<sup>3</sup>. As documentações complementares encaminhadas pelas proponentes, à exceção do IDECAN, foram acostadas às fls. 809/1035, peças 19 e 20.

27. Vale destacar que a ausência de resposta por parte deste último Instituto fora constatada no Despacho nº 1335/2016-GEREH<sup>4</sup> e que, devido a este fato, sua proposta não foi considerada no quadro comparativo apresentado no referido despacho, tampouco no Despacho nº 677/2016-DIGAP<sup>5</sup>, que decidiu pela contratação do **Instituto Quadrix**.

28. Nesse ponto, importante notar que, **de acordo com os documentos constantes dos autos administrativos, o IDECAN, ao contrário das outras proponentes, não recebeu comunicado** a respeito da inclusão do item 11 ao Projeto Básico, com os critérios de julgamento das propostas. Observa-se, por meio do expediente de fl. 806 do Processo nº 111.001.286/2016 (peça 19), ter sido comunicada em seu lugar a instituição CONSULPLAN, que não figurava entre as 5 organizadoras as quais haviam apresentado propostas.

29. Em outra frente, verifica-se que a última versão do Projeto Básico relativo à contratação em foco<sup>6</sup> previu, em seu item 8, a comprovação de experiência “por meio da apresentação de, pelo menos, 03 (três) Atestados de Capacidade Técnica em concursos públicos realizados”, sem especificar que tais concursos deveriam ter apresentado o mesmo formato e fases do ora pretendido pela Terracap, ou que a instituição interessada que não apresentasse atestado referente à aplicação de teste de aptidão física seria eliminada do processo seletivo.

30. Na mesma direção, o documento não tornou explícita a exigência de demonstração de capacidade para realização de certames de grande porte, em termos de número de candidatos.

31. Por um lado, essas ausências de previsão afastam a hipótese defendida pelo representante de que o **Instituto Quadrix** deveria ter sido eliminado do processo em face dos itens 8 e 11-a do Projeto Básico. Por outro, demonstram incorreção quanto à definição dos critérios habilitatórios de qualificação técnica e, em consequência, quanto à capacidade da entidade escolhida para a realização dos serviços com a qualidade e segurança esperados, haja vista não terem sido exigidos atestados que comprovassem experiência em certames com o

<sup>3</sup> Fls. 804/808 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 19.

<sup>4</sup> Fls. 1036/1039 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.

<sup>5</sup> Fls. 1057/1058 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.

<sup>6</sup> Fls. 1045/1055 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
 Processo: 38789/2016  
 Rubrica: \_\_\_\_\_

mesmo número de fases e do porte do pretendido pela Terracap, em afronta ao art. 30, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/1993<sup>7</sup>.

32. No que se refere aos relatos de denúncias e problemas em concursos promovidos pelo **Instituto Quadrix** trazidos à baila pelo representante, entende-se que as notícias, por si sós, não se mostram suficientes para se concluir pela falta de reputação ético-profissional do Instituto.

33. Com relação à mudança significativa no número de vagas previstas, entre aquelas constantes do Anexo I do Projeto Básico e as trazidas pelo contrato celebrado (Contrato nº 80/2016), verifica-se que, de fato, houve substancial aumento no quantitativo de vagas reservadas para formação de cadastro de reserva, conforme demonstra a tabela a seguir, com dados extraídos dos quadros de fls. 1056 e 1092 do Processo nº 111.001.286/2016 (peça 20):

	Previsão inicial (constante do Projeto Básico)		Quadro constante do Contrato nº 80/2016	
	Vagas para contratação imediata	Vagas para formação de cadastro de reserva	Vagas para contratação imediata	Vagas para formação de cadastro de reserva
Empregos de nível superior	20	80	21	165
Empregos de nível médio	7	155	7	195
Total	27	235	28	360

34. Considerando todos os cargos, observa-se que o aumento no número de vagas direcionadas à formação de cadastro de reserva supera os 50% (cinquenta por cento)<sup>8</sup>. No caso dos empregos de nível superior analisados separadamente, a elevação é ainda maior, superando 100% (cem por cento)<sup>9</sup>.

35. Além de afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art.

<sup>7</sup> 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;

[...]

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

<sup>8</sup> Memória de cálculo:  $(360 / 235) - 1 = 53,19 \%$ .

<sup>9</sup> Memória de cálculo:  $(165 / 80) - 1 = 106,25 \%$ .

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade****TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

3º da Lei nº 8.666/1993) e de não terem sido encontradas nos autos justificativas capazes de fundamentar tal acréscimo, essa modificação interfere nas projeções de número de candidatos inscritos e, conseqüentemente, na estrutura requerida e nos preços ofertados pelas proponentes, haja vista que a remuneração da contratada dar-se-á com base nos valores recolhidos com as inscrições. Dessa forma, o procedimento adotado não garantiu a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

36. Passando ao outro ponto questionado pelo representante, referente à escolha arbitrária do **Instituto Quadrix**, que não teria apresentado a proposta mais vantajosa de acordo com os critérios de julgamento estabelecidos e não seria o mais capacitado para a realização do certame, a Terracap apresentou, em síntese, os seguintes argumentos<sup>10</sup>:

- o parecer técnico da Gerência de Recursos Humanos (GEREH) possui caráter opinativo, sendo que o ato de decisão e de análise de mérito é de competência da Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas (DIGAP);
- a DIGAP, em sua manifestação, asseverou que o **Instituto Quadrix** apresentou o melhor desempenho em 3 dos 5 critérios estipulados;
- quanto ao requisito de quantidade de concursos realizados, a DIGAP assinalou que o requisito estabelecido não considerava a quantidade de inscritos de cada concurso e que o **Quadrix** realizou mais concursos que as outras entidades;
- com relação ao prazo máximo para a publicação do edital, a DIGAP considerou o **Instituto Quadrix** como vencedor porque apresentou o prazo de 18 (dezoito) horas, refutando a tese da GEREH de que deveria ser considerado no mínimo 1 (um) dia;
- no quesito menor preço de inscrição o **Instituto Quadrix** também sagrou-se vencedor;
- decidiu-se pela contratação do **Instituto Quadrix** com base nos critérios de julgamento objetivamente definidos no Projeto Básico, levando em consideração, principalmente, que o menor valor da taxa de inscrição aumentará o caráter competitivo do certame.

37. Para se verificar se foram respeitados, na avaliação e julgamento das propostas, os critérios estabelecidos pelo Projeto Básico elaborado pela Terracap, faz-se necessário

---

<sup>10</sup> Ofício nº 001/2017-PRESI e anexos, peça 21.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

inicialmente transcrever o item 11 do referido documento<sup>11</sup>:

**11. DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO**

A Terracap utilizará os seguintes critérios de julgamento das propostas apresentadas:

- a) Quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas dos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3;
- b) Quantidade de concursos realizados de mesmo cargo conforme anexo 01;
- c) Prazo máximo para publicação do edital do concurso, contado a partir da entrega da documentação necessária para elaboração do edital;
- d) Se a interessada possui sede ou representação no Distrito Federal;
- e) Custo do valor de inscrição.

38. Como se observa, o item 11-a apresenta como critério para julgamento a quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas previstas para o atual concurso, inclusive aquela constante do item 4.3.3 do PB, que se refere ao teste de aptidão física (TAF)<sup>12</sup>.

39. Apesar da ressalva constante do despacho exarado pela GEREH no sentido de que nos documentos apresentados pelo **Instituto Quadrix** não havia sido possível evidenciar a realização de concurso com as 3 (três) etapas solicitadas, incluindo a de TAF, o sucinto despacho da DIGAP que considerou esta a melhor proposta não tratou do assunto<sup>13</sup>.

40. Em outra frente, também não se mostra adequada e razoável a análise constante do despacho da DIGAP no que tange ao item 11-c do PB, relativa ao prazo máximo para publicação do edital do concurso a partir da entrega da documentação necessária para sua elaboração, tendo em vista que não representa vantagem, na prática, o prazo de 18 (dezoito) horas informado pelo **Quadrix** frente ao prazo de 24 (vinte e quatro) horas apresentado por outra proponente, uma vez que o Diário Oficial do Distrito Federal possui periodicidade diária.

<sup>11</sup> Fl. 1055 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.

<sup>12</sup> 4.3.3. DO TESTE DE APTIDÃO FÍSICA (TAF):

a) Serão realizados testes de aptidão física para os empregos de: Técnico de Fiscalização e Topógrafo.

b) Os testes realizados serão: Corrida; Teste da Barra Fixa; e Teste de Meio-Sugado.

c) O Teste de Aptidão Física será eliminatório.

d) As perícias dos candidatos que se declararam como Pessoa Com Deficiência dos cargos que está previsto Teste de Aptidão Física (TAF), serão realizadas antes do TAF.

<sup>13</sup> Despacho nº 677/2016-DIGAP, fls. 1057/1058 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

41. Esta ressalva também havia sido feita pela GEREH em seu despacho, mas não foi seguida pela DIGAP, que sob o argumento de que não caberia a ela adentrar “em pormenores que porventura distorçam a realidade apresentada” considerou a proposta do **Instituto Quadrix** vencedora neste item.

42. Ainda quanto a esse quesito, vale notar que, conforme aventado pelo representante, o documento de fl. 863 do Processo nº 111.001.286/2016 (peça 19) encaminhado à Terracap pelo **Instituto Quadrix** apresenta o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para a publicação do edital, apresentando incongruência com o prazo inicialmente informado.

43. Pelos parágrafos precedentes nota-se, no âmbito do Despacho nº 677/2016-DIGAP, utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como, em consequência, fundamentação insuficiente da escolha do **Instituto Quadrix** para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016, em afronta ao art. 26, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, também se observa que os critérios definidos dificultam um julgamento objetivo da melhor proposta, devido à falta de parâmetros específicos e de definição de pesos a eles associados.

**Dessa forma, o órgão instrutivo concluiu:**

44. Nos termos da análise empreendida, foram constatadas irregularidades no processo de dispensa de licitação da Terracap (Processo nº 111.001.286/2016) que culminou na contratação do **Instituto Quadrix** para realização de concurso público visando ao provimento de vagas e formação de cadastro de reserva em empregos de nível superior e médio da Agência (Contrato nº 80/2016, Edital nº 1/2016):

- ausência de comunicação a um dos proponentes, o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional – IDECAN, a respeito da inclusão do item 11 ao Projeto Básico (DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO), e a consequente não consideração de sua proposta para o julgamento daquela mais vantajosa;
- deficiência na definição dos requisitos habilitatórios de qualificação técnica da entidade que seria contratada;
- substancial aumento no quantitativo de vagas previstas para a formação de cadastro de reserva, entre a previsão constante do Projeto Básico e o quadro trazido pelo





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

Contrato nº 80/2016;

- deficiência na definição e utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como fundamentação insuficiente da escolha do **Instituto Quadrix** para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016.

45. As falhas apresentadas não se caracterizam como impropriedades de cunho meramente formal, pois repercutiram decisivamente na escolha do **Instituto Quadrix** para a realização do concurso público de que trata o Edital nº 01/2016, bem como representaram afronta a dispositivos legais e a princípios que regem a Administração Pública, entre os quais os arts. 3º, 26, parágrafo único, inciso II, e 30, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/93, e os princípios da isonomia, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

46. Vale anotar que apesar de este Tribunal ter prolatado, em 21.12.16, a Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT deferindo a medida cautelar requerida pelo representante e determinando a suspensão dos atos inerentes à execução do Contrato nº 80/2016 (da qual a Terracap tomou conhecimento em 22.12.16, conforme expediente juntado à peça 9), não se tem notícia de que a jurisdicionada tenha adotado medidas para suspender as inscrições do concurso, previstas para terem início no dia 13.01.16.

47. Nesse ponto, releva destacar a entrada do documento de peça 22 noticiando o descumprimento do *decisum* prolatado, uma vez que “no *site* do Instituto Quadrix, não existe qualquer aviso de que o certame está suspenso, nem mesmo no site da Terracap”. Além disso, dia 09.01.17 foi publicado edital contendo o “resultado preliminar dos pedidos de isenção da taxa de inscrição deferidos” e a banca contratada está realizando pré-cadastro de candidatos ao certame, “artifício este que não é autorizado pela legislação vigente, em especial, a Lei Distrital 4.949 de 2012.

48. Desse modo, sugere-se que seja considerada parcialmente procedente a Representação tratada nos presentes autos e irregular a dispensa de licitação que culminou na contratação do Instituto Quadrix, com a manutenção da cautelar determinada pela Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT, determinando-se à Terracap a suspensão imediata de quaisquer etapas relacionadas ao processo seletivo em andamento, inclusive das inscrições do concurso, **com início previsto para o dia 13.01.17**, bem como a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, informando-as a este Tribunal, juntamente com as razões pelas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

quais foi dado seguimento ao certame em descumprimento à citada decisão desta Corte.

Na consolidação da instrução, foram oferecidas ao Plenário as seguintes sugestões:

I. tomar conhecimento:

a) do Ofício nº 001/2017-PRESI (peça 21) e de cópia do Processo nº 111.001.286/2016 (peças 16/20), encaminhados pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal em cumprimento aos itens III e IV da Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT;

b) do documento protocolado pelo representante (peça 22); e

I. dos demais documentos juntados aos autos (peças 13/15);

II. considerar parcialmente procedente a Representação (peça 3) e irregular o procedimento de dispensa de licitação que culminou na contratação do Instituto Quadrix (CNPJ: 08.412.130/0001-43) pela Terracap para a realização de concurso público (Contrato nº 80/2016, Processo nº 111.001.286/2016), haja vista a constatação das seguintes irregularidades:

a) ausência de comunicação a um dos proponentes, o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional – IDECAN, a respeito da inclusão do item 11 ao Projeto Básico (DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO), e a consequente não consideração de sua proposta para o julgamento daquela mais vantajosa, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia;

b) deficiência na definição dos requisitos habilitatórios de qualificação técnica da entidade que seria contratada, em afronta ao art. 30, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/1993;

c) substancial aumento no quantitativo de vagas previstas para a formação de cadastro de reserva, entre a previsão constante do Projeto Básico e o quadro trazido pelo Contrato nº 80/2016, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

d) deficiência na definição e utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como fundamentação insuficiente da escolha do Instituto Quadrix para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e aos princípios da motivação e do julgamento objetivo;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

- III. manter a cautelar determinada pela Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT, reiterando-se à Terracap a necessidade de suspensão imediata de quaisquer etapas relacionadas ao processo seletivo em andamento, inclusive das inscrições do concurso;
- IV. determinar à Terracap, com fundamento no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar nº 1/1994, que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em função das irregularidades verificadas, informando-as a este Tribunal no prazo de 15 (quinze) dias, juntamente com as razões pelas quais foi dado seguimento ao certame em descumprimento à Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT;
- V. autorizar:
- a) o envio à Terracap de cópia desta Informação, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser prolatada, de modo a subsidiar o cumprimento dos itens anteriores;
  - b) a ciência da decisão aos demais interessados no processo;
  - c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

O Tribunal, entretanto, considerando que já se encontrava firmado entre a Terracap e o Instituto Quadrix o Contrato nº 80/2016, deliberou pela oitiva do contratado antes do exame de mérito, nos termos da Decisão nº 28/2017.

O Instituto Quadrix prestou esclarecimentos por meio Peça nº 40. Adicionalmente, a Terracap também apresentou novas informações, nos termos da Peça nº 39. A análise desses expedientes encontra-se consubstanciada na Informação nº 013/2017 (e-DOC 2D12BF90-e), nos termos a seguir reproduzidos:

15. Verifica-se que os recentes documentos e informações trazidos aos autos pelo Instituto Quadrix (Ofício nº 0028/2017-QUADRIX/ADM/PRES) e pela Terracap (Ofício nº 65/2017-PRESI, peça 39) não foram capazes de elidir as irregularidades constatadas no âmbito da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP (peça 23), relacionadas ao processo de dispensa de licitação da Agência que culminou na contratação do referido Instituto para realização de concurso público.

16. Com relação à manifestação do Instituto Quadrix (peça 40) vale notar, inicialmente, que não faz diferença para o presente exame o fato de o representante ter impugnado em nome próprio, e não em nome do Instituto que dirige (IADES). Isso porque,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

nos termos do art. 113, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), qualquer licitante, contratado, **pessoa física** ou jurídica poderá representar aos Tribunais de Contas contra irregularidades na aplicação do referido diploma legal.

17. A análise ora empreendida se concentra sobre a regularidade dos procedimentos adotados pela jurisdicionada, que culminaram na escolha e contratação do Instituto Quadrix, por dispensa de licitação. Neste diapasão, também não importam para este feito as motivações que levaram o representante a buscar esta Corte de Contas, bem como eventual rivalidade entre ambos os Institutos (IADES e Quadrix) ou seus dirigentes.

18. Outra observação que se faz necessária é de que boa parte dos argumentos trazidos à baila pelo Ofício nº 0028/2017-QUADRIX/ADM/PRES tratam de supostas qualidades do Instituto Quadrix ou de contestações a aspectos levantados pelo representante que já foram afastados no âmbito da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP, razão pela qual não se faz oportuno, nesta assentada, o reexame de tais considerações.

19. Feitas essas ponderações, no que pertine à informação ora trazida pelo Instituto Quadrix de que teria realizado certame com etapa de teste de aptidão física em Concurso Público do Serviço Municipal de Saneamento Básico de Unaí-MG, convém observar que o Despacho nº 677/2016-DIGAP<sup>14</sup>, por meio do qual se decidiu pela escolha desta banca, não rebateu a constatação trazida pelo Despacho nº 1335/2016-GEREH<sup>15</sup> de que “na proposta da QUADRIX não foi possível evidenciar a realização de concurso com as 3 (três) etapas solicitadas, não sendo comprovada a realização da etapa de Teste de Aptidão Física”.

20. De fato, compulsando os atestados apresentados pelo Quadrix anexos ao expediente encaminhado pelo Instituto em 26.09.16<sup>16</sup>, os quais deveriam servir de base para a análise e classificação das propostas, não se observa comprovante da execução do referido certame. Tampouco tal comprovação foi fornecida junto ao recente Ofício nº 0028/2017-QUADRIX/ADM/PRES, que se limita a relatar a realização do mencionado processo seletivo municipal.

21. Em que pese essa constatação, vale notar que a hipótese defendida pelo representante de que o Instituto Quadrix deveria ter sido eliminado do processo de dispensa

<sup>14</sup> Fls. 1057/1058 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.

<sup>15</sup> Fls. 1036/1039 do Processo nº 111.001.286/2016, peça 20.

<sup>16</sup> Fls. 849/1035 do Processo nº 111.001.286/2016, peças 19/20.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

de licitação examinado em virtude de não ter demonstrado capacidade para a realização de concursos com referida etapa foi afastada na análise empreendida na Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP, em face da ausência de previsão, no Projeto Básico, desse requisito habilitatório.

22. Pertinente à questão, o que restou destacado naquela instrução foi a “deficiência na definição dos requisitos habilitatórios de qualificação técnica da entidade que seria contratada”, bem como a “utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico”, tendo em vista que, por um lado, entendeu-se pela insuficiência da exigência constante do item 8 do PB para comprovar a capacidade da futura contratada para a realização dos serviços com a qualidade e segurança almejadas, e, por outro, constatou-se que o Despacho nº 677/2016-DIGAP não avaliou adequadamente o item 11-a do aludido PB, segundo o qual um dos critérios de julgamento correspondia à “Quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas dos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3”, em que esse último tratava da etapa de teste de aptidão física.

23. Outro ponto da manifestação do Instituto Quadrix que merece comentário é aquele relativo à questão da periodicidade do DODF. O Instituto defende que apresentou o menor prazo para a publicação do edital no DODF e que este fato inclusive já foi apreciado pela Administração da Terracap, conforme consta do Despacho do Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas.

24. Ocorre que o julgamento do referido item (11-c do PB), nos termos do aludido Despacho nº 677/2016-DIGAP, é outro dos quesitos cuja apreciação foi considerada inadequada, devido ao fato de não representar vantagem, na prática, o prazo de 18 (dezoito) horas informado pelo Quadrix frente ao prazo de 24 (vinte e quatro) horas apresentado por outra proponente, uma vez que o DODF possui periodicidade diária. Além disso, no bojo da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP também se destacou que o documento de fl. 863 do Processo nº 111.001.286/2016 (peça 19), de lavra do mesmo Instituto Quadrix, apresenta o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para a referida publicação, demonstrando incongruência entre as informações apresentadas pela contratada em sua proposta.

25. Com relação aos comentários constantes do Despacho nº 048/2017-DIGAP, encaminhado pela Terracap anexo ao Ofício nº 65/2017-PRESI (peça 39), fazem-se oportunas as seguintes considerações.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

26. Quanto ao item 1 do despacho, discorda-se do entendimento defendido pela jurisdicionada de que o IDECAN teria sido efetivamente notificado da alteração do Projeto Básico – com a inclusão dos critérios de julgamento – e da oportunidade de remessa de documentação complementar em virtude de e-mail encaminhado a outra instituição, a CONSULPLAN.

27. Em primeiro lugar, nota-se não ter sido apresentada pela Terracap qualquer comprovação a respeito do aludido vínculo entre as entidades, ou do fato de o Sr. Bruno Campos de Moraes ser responsável por ambas. Não obstante, entende-se que mesmo a existência de referido vínculo ou coincidência de responsáveis não seria suficiente para se concluir pela efetiva notificação do IDECAN com comunicação encaminhada a outra organizadora, tendo em vista tratarem-se de pessoas jurídicas distintas.

28. Paralelamente, observa-se que o e-mail de fl. 806 do Processo nº 111.001.286/2016 não foi remetido diretamente ao mencionado Sr. Bruno, mas ao setor de atendimento da CONSULPLAN, bem como que não constam dos autos documento indicando que o IDECAN tenha tomado ciência do comunicado.

29. Mais que isso, verifica-se que o IDECAN foi a única das 5 (cinco) organizadoras que inicialmente apresentaram propostas a não encaminhar documentação complementar após a definição dos critérios de julgamento e que sua proposta sequer foi considerada para a escolha da vencedora, conforme os multicitados Despachos nº 1335/2016-GEREH e nº 677/2016-DIGAP.

30. No que se refere ao item 2 do Despacho nº 048/2017-DIGAP, vale anotar que a exigência de qualificação técnica de que trata o art. 30 da Lei nº 8.666/93 têm como objetivo verificar se o proponente possui aptidão, conhecimento, equipamento e experiência para executar o objeto contratual. Busca-se, entre outros aspectos, averiguar a aptidão dos possíveis contratantes para a execução de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos àquela objeto da contratação<sup>17</sup>.

31. Essa demonstração poderá ser feita por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nos termos do § 3º do art. 30 do mencionado diploma legal, o qual reforça que tais atestados deverão apresentar complexidade tecnológica

---

<sup>17</sup> GARCIA, Flavio Amaral. Qualificação técnica. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 272, p. 996-1005, out. 2016.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

e operacional equivalente ou superior à do serviço a ser contratado.

32. Nesse sentido que foi apontada a insuficiência na definição dos requisitos habilitatórios do Projeto Básico que balizou a dispensa de licitação ora examinada, por se considerar que o item 8 do referido documento, que se limitou a exigir comprovação de experiência por meio da apresentação de 3 (três) atestados de capacidade técnica em concursos públicos, sem qualquer especificação quanto às fases ou à quantidade de inscritos destes certames, não se demonstrou capaz de cumprir esse papel. No limite, tal requisito poderia ser cumprido por meio da apresentação de 3 (três) atestados de concursos pequenos e de fase única, que não guardam compatibilidade com o objeto da contratação em tela.

33. Com relação ao item 3, reitera-se o entendimento trazido nos §§ 33 a 35 da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP no sentido de que a modificação promovida no quantitativo de vagas do certame, embora tenha ocorrido quase que exclusivamente no âmbito do cadastro de reserva (conforme demonstrado no quadro do § 33 daquela Informação), além do fato de representar afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e de não constar dos autos justificativas capazes de fundamentar tal acréscimo, pode interferir nas projeções de número de candidatos inscritos e, conseqüentemente, na estrutura requerida e nos preços de inscrição ofertados pelas proponentes, haja vista que a remuneração da contratada dar-se-á pelos valores recolhidos com elas.

34. Já no que tange ao item 4 do despacho, necessário salientar que, conforme exposto na Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP e complementado na presente instrução, não se demonstrou correta a aferição pela qual o Instituto Quadrix teria se sagrado vencedor de 3 (três) dos critérios de julgamento constantes do item 11 do PB, afora os problemas apontados quanto à definição dos quesitos.

35. Vale acrescentar que a conveniência e oportunidade administrativas encontram limites, a exemplo da necessidade de fundamentação adequada das escolhas adotadas pelos gestores públicos, que não podem realizá-las de maneira arbitrária ou então contrária aos critérios de julgamento previamente estabelecidos. Nesse diapasão, não se pode considerar adequada e suficiente a fundamentação constante do Despacho nº 677/2016-DIGAP.

36. Ainda quanto a esse ponto, entende-se que a despeito de o preço das inscrições ser um critério de julgamento válido, a diferença entre as cifras propostas pelo Instituto Quadrix e por outras proponentes não se afigura suficiente para interferir decisivamente na



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

competição do certame. Desse modo, e não se olvidando o fato de que esses valores serão custeados pelos candidatos, não representando, assim, desembolso para a Terracap, considera-se que referido quesito deve ser ponderado com outros fatores que se demonstrem igualmente importantes para a dispensa de licitação em tela, a exemplo da qualidade e segurança da prestação dos serviços.

37. Por fim, no que se refere ao item 5, verifica-se que o aviso sobre a suspensão do certame, em cumprimento à Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT, foi de fato publicado no sítio eletrônico do Instituto Quadrix, não obstante isso tenha ocorrido apenas na data prevista para o início das inscrições, 13.01.17, apesar de a Terracap ter sido notificada da referida decisão monocrática no dia 22.12.16, conforme expediente acostado à peça 7.

38. Apesar da demora para a adoção das providências cautelares determinadas, considera-se que pode ser dispensada atuação complementar desta Corte quanto ao assunto neste momento, tendo em vista que a suspensão se deu antes que as inscrições tivessem início.

**Dessa forma, o órgão instrutivo conclui:**

39. Com fundamento na análise empreendida no âmbito da Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP (peça 23), complementada pelas considerações constantes da presente instrução, sugere-se seja considerada parcialmente procedente a Representação tratada nos autos (peça 3) e irregular a dispensa de licitação promovida pela Terracap que culminou na contratação do Instituto Quadrix (Contrato nº 80/2016, Processo nº 111.001.286/2016), em face da constatação das seguintes irregularidades:

- a) ausência de comunicação a um dos proponentes, o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional – IDECAN, a respeito da inclusão do item 11 ao Projeto Básico (DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO), e a consequente não consideração de sua proposta para o julgamento daquela mais vantajosa, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia;
- b) deficiência na definição dos requisitos habilitatórios de qualificação técnica da entidade que seria contratada, em afronta ao art. 30, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/1993;
- c) substancial aumento no quantitativo de vagas previstas para a formação de cadastro de reserva, entre a previsão constante do Projeto Básico e o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

quadro trazido pelo Contrato nº 80/2016, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

- d) deficiência na definição e utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como fundamentação insuficiente da escolha do Instituto Quadrix para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e aos princípios da motivação e do julgamento objetivo.

40. Por conseguinte, também se propõe que seja determinada à Terracap a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, informando-as a este Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias.

**Na consolidação da instrução, o órgão instrutivo sugere ao Plenário:**

- I. tomar conhecimento:
  - a) dos Ofícios nºs 65/2017-PRESI (peça 39) e 0028/2017-QUADRIX/ADM/PRES (peça 40), encaminhados, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP e pelo Instituto Quadrix (CNPJ: 08.412.130/0001-43);
  - b) dos demais documentos juntados aos autos (peças 31 a 40);
- II. considerar parcialmente procedente a Representação tratada nos autos (peça 3) e irregular a dispensa de licitação promovida pela Terracap que culminou na contratação do Instituto Quadrix (Contrato nº 80/2016, Processo nº 111.001.286/2016), em face da constatação das irregularidades elencadas no parágrafo 39;
- III. determinar à Terracap, com fundamento no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar nº 1/94, que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em função das irregularidades verificadas, informando-as a este Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias;
- IV. autorizar:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

- a) a ciência da decisão aos interessados no processo;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

É o relatório.

**V O T O**

Tratam os autos de Representação formulada por pessoa física (peça 3) acerca de possíveis irregularidades na contratação do Instituto Quadrix pela Terracap com o objetivo de realização de concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva em empregos de nível superior e médio da Agência.

Por meio da Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT, a execução do contrato firmado entre as partes restou suspensa, tendo sido determinado à Terracap que prestasse os esclarecimentos pertinentes acerca do teor da representação. Adicionalmente, nos termos da Decisão nº 28/2017, a Corte deu conhecimento da representação ao Instituto Quadrix para que também apresentasse eventuais esclarecimentos.

Nesta fase, portanto, examina-se o mérito da representação, tendo em conta as informações prestadas pela Terracap e pelo Instituto Quadrix.

Como relatado, de acordo com a Informação nº 013/2017 – 1ª DIACOMP, a unidade técnica ratifica as conclusões da instrução inicial (Informação nº 003/2017 – 1ª DIACOMP), elaborada após o cumprimento da Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT. Assim, sugere considerar irregular a dispensa de licitação que resultou na contratação do Instituto Quadrix, em face das seguintes ocorrências:

- a) ausência de comunicação a um dos proponentes, o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional – IDECAN, a respeito da inclusão do item 11 ao Projeto Básico (DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO), e a consequente não consideração de sua proposta para o julgamento daquela mais vantajosa,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia;

b) deficiência na definição dos requisitos habilitatórios de qualificação técnica da entidade que seria contratada, em afronta ao art. 30, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666/1993;

c) substancial aumento no quantitativo de vagas previstas para a formação de cadastro de reserva, entre a previsão constante do Projeto Básico e o quadro trazido pelo Contrato nº 80/2016, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

d) deficiência na definição e utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como fundamentação insuficiente da escolha do Instituto Quadrix para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e aos princípios da motivação e do julgamento objetivo.

Passo a discorrer sobre a matéria.

A ocorrência referida na alínea “a” diz respeito ao fato de a Terracap ter consultado inicialmente as organizadoras de concursos QUADRIX, IADES, IBFC, IDECAN e CEBRASPE sobre o interesse na realização do processo seletivo daquela agência e, após a inclusão dos critérios de julgamento no projeto básico, ter deixado de comunicar o IDECAN sobre essa alteração, tendo sido cientificada em seu lugar a instituição CONSULPLAN.

Em suas alegações, a Terracap argumenta que a CONSULPLAN pertence ao mesmo grupo do IDECAN. A unidade técnica, por outro lado, assevera não ter sido apresentada qualquer comprovação acerca do aludido vínculo.

Independentemente da discussão sobre se o IDECAN tomou ou não conhecimento das alterações promovidas no projeto básico, o fato é que a Terracap consultou um número significativo de instituições sobre o interesse na realização do concurso (cinco) – tanto antes quanto depois das modificações introduzidas no PB. E obteve propostas de quatro delas. Dessa forma, não considero irregularidade a ausência de comunicação reportada pelo órgão instrutivo.

A ocorrência relativa à deficiência na definição dos requisitos habilitatórios (alínea “b”) se refere à constatação da unidade



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

técnica de que o projeto básico previu *“a comprovação de experiência ‘por meio da apresentação de, pelo menos, 03 (três) Atestados de Capacidade Técnica em concursos públicos realizados’, sem especificar que tais concursos deveriam ter apresentado o mesmo formato e fases do ora pretendido pela Terracap, ou que a instituição interessada que não apresentasse atestado referente à aplicação de teste de aptidão física seria eliminada do processo seletivo”*.

Nesse caso, entendo que a Administração poderia, efetivamente, ter se resguardado mediante maior detalhamento da experiência exigida, de acordo com a complexidade do objeto da licitação. A despeito disso, não vejo nessa falha gravidade suficiente para justificar uma interferência na execução do contrato.

Quanto ao aumento no quantitativo de vagas previstas para a formação de cadastro de reserva (alínea “c”), na comparação entre os números do projeto básico e os do contrato celebrado, concordo com a unidade técnica que a modificação *“pode interferir nas projeções de número de candidatos inscritos e, conseqüentemente, na estrutura requerida e nos preços de inscrição ofertados pelas proponentes, haja vista que a remuneração da contratada dar-se-á pelos valores recolhidos com elas”*.

Mas é na forma como a Terracap dispôs sobre os critérios de julgamento e na maneira pela qual interpretou esses padrões na escolha da instituição a ser contratada que vislumbro a questão central dos presentes autos (alínea “d”).

O item 11 do Projeto Básico estabeleceu (fl. 1055 da Peça 20):

**11. DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO**

*A Terracap utilizará os seguintes critérios de julgamento das propostas apresentadas:*

- a) Quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas dos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3;*
- b) Quantidade de concursos realizados de mesmo cargo conforme anexo 01;*
- c) Prazo máximo para publicação do edital do concurso, contado a partir da entrega da documentação necessária para elaboração do edital;*
- d) Se a interessada possui sede ou representação no Distrito Federal;*
- e) Custo do valor de inscrição.*

Nesse sentido, no Despacho nº 1335/2016 – GEREH (fl.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

1036 da Peça 20), foram feitas as seguintes observações acerca do preenchimento dos critérios de julgamento pelas instituições interessadas:

**DOS CRITÉRIOS**

- a) *Quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas dos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3;*

*Verifica-se que todas as empresas possuem experiência na realização de concurso público que contemple as 3 (três) etapas: prova objetiva, discursiva e física. Salientamos que na proposta da QUADRIX não foi possível evidenciar a realização de concurso com as 3 (três) etapas solicitadas, não sendo comprovada a realização da etapa de Teste de Aptidão Física. Os documentos apresentados certificavam a capacidade técnica em apenas duas das etapas solicitadas.*

- b) *Quantidade de concursos realizados de mesmo cargo conforme anexo 01;*

*Mais uma vez verificamos a capacidade técnica das empresas proponentes. Destacamos que a Quadrix possui vasta experiência em concursos relacionados aos Conselhos Regionais e Federais das diversas profissões, aonde a quantidade de inscrito fica, em sua grande maioria, abaixo dos 1000 (um mil) candidatos.*

- c) *Prazo máximo para publicação do edital do concurso, contado a partir da entrega da documentação necessária para elaboração do edital;*

*As empresas mais céleres nesse quesito foram a QUADRIX e a IADES respectivamente. Salientamos que apesar da QUADRIX ter apresentado um tempo de 18 (dezoito) horas para publicação do edital, na prática o mesmo se configura em 1 (um) dia, visto que existem prazos e horários específicos para encaminhamento ao DODF para publicação.*

- d) *Se a interessada possui sede ou representação no Distrito Federal;*

*Com exceção do IBFC, todas as demais interessadas possuem Sede no Distrito Federal.*

- e) *Custo do valor de inscrição*

*Verificamos por esse critério que a QUADRIX e o CESPE estão abaixo e acima, respectivamente dos valores recebidos pelas propostas.*

*Esse fato pode gerar dois sentimentos nos possíveis interessados em participar do certame. O valor muito abaixo de inscrição não transmite qualidade na prestação do serviço podendo colocar em cheque a validade do certame. O valor muito alto de inscrição torna o acesso ao concurso restrito aos candidatos de melhor situação financeira.*

Dessa forma, o Gerente de Recursos Humanos da Companhia opinou pela contratação do Instituto Americano de Desenvolvimento – IADES, por considerar que a instituição “apresentou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

em conjunto, a melhor proposta”.

Entretanto, o Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas discordou da opinião da Gerência de RH, nos termos dos excertos do Despacho nº 677/2016 – DIGAP a seguir reproduzidos (fls. 1057/1058 da Peça nº 20):

*Destarte, diante do excelente trabalho apresentado pelo GT, peço a devida vênia para discordar da opinião, vejamos.*

*Inicialmente, cumpre observar que, dos cinco critérios requeridos o Instituto QUADRIX apresentou melhor desempenho em três deles.*

*No tocante à quantidade de concursos realizados, aquela Gerência ressalta que os concursos realizados pelo Instituto QUADRIX tiveram, em sua maioria, abaixo de 1000 (mil) inscritos. Ora, isso não é critério de escolha, mas sim uma opinião subjetiva. O critério era a quantidade de inscritos, o que, de fato, ficou demonstrado que o QUADRIX realizou mais concursos que os outros concorrentes.*

*Quanto ao prazo máximo para a publicação do edital, outro item vencido pela QUADRIX, apresentou menor tempo, qual seja, 18h. A GEREH alega que esse período se configura em 1 (um) dia. Não cabe a nós adentrarmos em pormenores que porventura distorçam a realidade apresentada. O instituto apresentou o menor prazo.*

*Por fim, no que concerne ao custo do valor da inscrição, o Instituto QUADRIX sagrou, também vencedor. Apresentou o menor valor. A GEREH, em mais uma análise subjetiva, alega que ‘o valor muito baixo da inscrição não transmite qualidade na prestação do serviço, podendo colocar em cheque a validade do certame’. Se, porventura, pudermos fazer esse tipo de distinção, este item jamais poderia ter sido critério de escolha, pois aquele que ofertasse o menor valor seria desclassificado por meio sentimento, e não objetividade. Assim, de forma objetiva, o Instituto QUADRIX venceu mais esse critério.*

Esse é o contexto em que se deu a contratação do Instituto Quadrix.

Como se observa, embora a Terracap tenha fixado os critérios de julgamento, a companhia não definiu a regra pela qual esses fatores deveriam ser ponderados para efeito de escolha da instituição vencedora. Tal omissão acabou por carregar de subjetividade as manifestações subsequentes da companhia relativas ao assunto, consoante se observa nos Despachos nº 1335/2016 – GEREH e Despacho nº 677/2016 – DIGAP.

Dessa forma, assim como foram subjetivos os argumentos de que se valeu a Gerência de Recursos Humanos para não indicar a propostas que continham o maior e o menor valor da taxa de inscrição,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade****TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

também foram subjetivos os critérios que levaram a Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas a adotar o menor valor da taxa de inscrição como “o fator determinante para escolha da QUADRIX”, conforme consignado no Despacho nº 048/2017 – DIGAP, foi (fl. 3 da Peça nº 39), uma vez que não é possível extrair essa interpretação das regras de julgamento previstas no projeto básico.

Ambos os posicionamentos, cabe ressaltar, levaram a Terracap a deixar de levar adiante, por exemplo, a análise da proposta do Cespe, instituição que detinha a maior experiência no quesito do item 11.a dos critérios de julgamento (Quantidade de concursos realizados contemplando simultaneamente todas as etapas dos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3), consoante registrado à fl. 1037 do Despacho nº 1335/2016 – GEREH.

Da mesma forma, se o número de inscritos em cada concurso não era critério de escolha, conforme objetou o Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas acerca da observação consignada no Despacho nº 1335/2016 – GEREH, igualmente não se pode concluir – com base nos critérios de julgamento estabelecidos no item 11 do projeto básico – que o melhor desempenho em três, dos cinco fatores estipulados, fosse suficiente para garantir a seleção do Instituto Quadrix, consoante sustentado no Despacho nº 677/2016 – DIGAP.

Aliás, a própria definição acerca do seria “melhor desempenho” fica prejudicada pela ausência de critérios de julgamento objetivos. O parâmetro do item 11-c do projeto básico (prazo máximo para publicação do edital<sup>18</sup>), por exemplo, afasta-se de tal conceito, na medida em que se refere a uma promessa futura, cuja exequibilidade nem sequer foi avaliada pela Administração.

Nesse quesito, cumpre informar, a Terracap considerou que o Instituto Quadrix obteve o melhor desempenho por ter oferecido o prazo de 18 (dezoito) horas para a elaboração do edital, contado a partir da entrega da documentação necessária para elaboração do referido instrumento. Não obstante isso, na celebração do contrato, o que prevaleceu foi a disciplina do item 4 do projeto básico, ao se considerar como obrigação do contratado “*apresentar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contado a partir da assinatura do instrumento contratual, Minuta de Projeto Executivo, contendo os requisitos necessários à elaboração do evento e seu cronograma*” (fl. 1092 da Peça nº 20).

À vista de tais circunstâncias, concordo integralmente com

---

<sup>18</sup> Variou de 18 horas, no caso do Instituto Quadrix, a 15 dias, no caso do Cespe.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

o órgão instrutivo quanto à ocorrência da irregularidade descrita na alínea “d” do § 39 da Informação nº 013/2017. Houve, efetivamente, *“deficiência na definição e utilização incorreta dos critérios de julgamento previstos no item 11 do Projeto Básico, bem como fundamentação insuficiente da escolha do Instituto Quadrix para a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 80/2016, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e aos princípios da motivação e do julgamento objetivo”*.

Entretanto, as consequências disso precisam ser avaliadas com cautela.

O Contrato nº 80/2016 foi assinado em 22/11/2016. O instrumento não acarreta nenhum ônus à Terracap, uma vez que a remuneração da contratada se dá pela arrecadação dos valores das taxas de inscrição, de acordo com a Cláusula Quinta do instrumento (fl. 1093 da Peça nº 20).

Com relação ao Instituto Quadrix, resta claro que a entidade não concorreu para a ocorrência das irregularidades confirmadas nesta etapa processual. Soma-se a isso a conclusão da unidade técnica de que, *“no que se refere aos relatos de denúncias e problemas em concursos promovidos pelo Instituto Quadrix trazidos à baila pelo representante, entende-se que as notícias, por si sós, não se mostram suficientes para se concluir pela falta de reputação ético-profissional do Instituto”*.

Outrossim, o fato de o edital do concurso já ter sido publicado (DODF de 19/12/2016) indica que o Instituto Quadrix já incorreu em custos que, possivelmente, serão cobrados da Terracap em caso de anulação do contrato.

Nesse contexto, apesar das irregularidades verificadas, considero que a atuação do Tribunal no sentido de promover o desfazimento do ajuste não traria nenhum benefício à Administração Pública.

Ao contrário, o ato extremo sujeitaria à Terracap a ter que indenizar o contratado pela parcela do objeto que já tiver sido executada. Ademais, o refazimento do processo de contratação implicaria novos custos para a jurisdicionada. Isso sem contar os danos à credibilidade do concurso público.

O Tribunal de Conta da União externou entendimento semelhante ao que defendo quando da prolação do Acórdão 3750/2015-1ª Câmara. Tratava-se de representação oferecida por empresa que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 38789/2016  
Rubrica: \_\_\_\_\_

alegara ter sido desclassificada indevidamente de processo licitatório. Embora considerando procedente a representação, o TCU deliberou pela possibilidade de continuidade do certame sem anulação de qualquer ato. Por outro lado, aplicou a penalidade de multa aos responsáveis pela irregular desclassificação da representante.

Posteriormente, aquela Corte prolatou o Acórdão nº 4911/2015 – Primeira Câmara, por meio do qual não conheceu dos embargos de declaração opostos contra o Acórdão nº 3750/2015-Primeira Câmara. Na ocasião, o Relator apresentou os seguintes argumentos para fundamentar o voto:

(...)

*Não obstante a possibilidade de representação a este Tribunal prevista no art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/1993, não se pode olvidar que o processo licitatório e a faculdade de representar não visam à tutela de interesses individuais, de forma que é imprescindível à revisão dos atos administrativos pelo TCU que seja evidenciada a preponderância do interesse público.*

*A revisão de ato administrativo impugnado por meio de representação pautada no art. 113 da Lei 8.666/1993 não deve se dar com o fito de atender aos interesses do denunciante, uma vez que esse não é o objetivo do dispositivo legal, nem o Tribunal de Contas da União dispõe de competência para tanto.*

*A representante manifesta seu inconformismo com a decisão que a desclassificou do certame e com o desfecho desta representação que não logrou reverter essa situação.*

*No caso em tela: a) o objeto contratado por meio do certame em debate é fornecimento de alimentação destinada a pacientes internados, serviço especializado, cujo comprometimento na prestação pode levar pessoas a óbito; b) a diferença entre o valor anual da proposta vencedora (cotada em R\$ 15.344.250,00) e a da representante (cotada em R\$ 15.343.549,00) é de apenas R\$ 701,00, valor irrisório diante do montante total contratado, não restando configurado risco de lesão ao erário.*

*Os valores apresentados evidenciam que seria incalculavelmente mais oneroso para a administração pública retornar o certame à fase de classificação das propostas e indenizar a empresa já contratada. Eventual declaração de nulidade do ato administrativo que desclassificou a representante causaria prejuízo muito superior aos R\$ 701,00 referentes à diferença anual das propostas, afora os transtornos administrativos para indenizar a empresa já contratada, refazer parte do procedimento licitatório concluído; bem como aqueles de ordem prática relativos à desmobilização da empresa que presta os serviços atualmente, e mobilização de nova empresa, tendo em vista a essencialidade do serviço e sua importância para vida humana.*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

*Ressalto que na avaliação da infração aos princípios constitucionais, necessário se faz verificar se a revisão do ato administrativo pleiteada não contrariaria outro princípio constitucional. No caso concreto, iria de encontro ao princípio da proporcionalidade entre a anulação do ato que desclassificou a Empresa IT Alimentos Ltda. EPP do certame e o risco de dano ao erário, ante a baixíssima materialidade da diferença entre as propostas das licitantes, tanto em valores absolutos, quanto no contexto desta contratação da monta de 15 milhões de reais anuais.*

*O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade requer o equilíbrio entre os meios e os fins, ou seja, entre as medidas administrativas e seus objetivos, tendo em vista sempre o atendimento ao interesse público. Por esse princípio, a atuação do poder público não pode ocasionar um dano maior que aquele que objetiva combater com a medida administrativa.*

(...)

Destarte, assim como na situação apreciada pelo TCU, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, estou convencido de que permitir a continuidade do Contrato nº 80/2016 é a solução que melhor atende ao interesse público.

Por outro lado, entendo que o responsável pela escolha do Instituto Quadrix deva ser chamado em audiência. Trata-se do senhor Gustavo Marques, Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas, subscritor do Despacho nº 677/2016 – DIGAP (fls. 1057/1058 da Peça nº 20). O referido expediente materializou a escolha da entidade a ser contratada com base em critérios desprovidos de qualquer fator de ponderação capaz de conferir objetividade ao julgamento.

Diante do exposto, divergindo parcialmente da unidade técnica, VOTO por que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) do Ofício nº 001/2017-PRESI (peça 21) e de cópia do Processo nº 111.001.286/2016 (peças 16/20), encaminhados pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal em cumprimento aos itens III e IV da Decisão Liminar nº 019/2016-P/AT;
- b) do documento protocolado pelo representante (peça 22);
- c) dos documentos juntados aos autos na forma das Peças 13/15;
- d) dos Ofícios nºs 65/2017-PRESI (peça 39) e





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 38789/2016

Rubrica: \_\_\_\_\_

- 0028/2017-QUADRIX/ADM/PRES (peça 40), encaminhados, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP e pelo Instituto Quadrix (CNPJ: 08.412.130/0001-43);
- e) dos demais documentos juntados aos autos (peças 31 a 40);
- II. considere parcialmente procedente a Representação tratada nos autos (peça 3) em face das irregularidades descritas nas alíneas “c” e “d” parágrafo 39 da Informação nº 013/2017 – 1ª DIACOMP;
- III. autorize:
- a) a continuidade da execução do Contrato nº 80/2016;
- b) com fundamento no art. 269 do Regimento Interno do TCDF a audiência do Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas da Terracap, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de justificativa por ter, por meio do Despacho nº 677/2016 – DIGAP, materializado a escolha da entidade a ser contratada com base em critérios desprovidos de qualquer fator de ponderação capaz conferir objetividade ao julgamento, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93;
- IV. autorize:
- a) a ciência da decisão aos interessados no processo;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

Brasília, em                      de                      de 2017.

**MANOEL DE ANDRADE**  
**Relator**