



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Processo nº: 224.334/2019 B.

Jurisdicionada: Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb.

Assunto: Representação.

Ementa: **Representação** proposta pela empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda., com pedido de medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico nº 158/2019-Caesb, cujo objeto é o Registro de Preços para aquisição de café, açúcar e filtro de papel. Ocorrência de irregularidade na exigência de documentação para participar do certame. **Decisão nº 58/2020:** conhecimento da Representação. Concessão da medida cautelar para suspender o certame. Determinação para apresentação de esclarecimentos. **Nesta fase:** análise do mérito da Representação. **Corpo Técnico:** se manifesta pela procedência da Representação. Exigência do certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC é causa restritiva à competitividade do certame. Determinação para a Caesb retirar tal exigência do edital, com a republicação do instrumento convocatório. **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:** parecer convergente. **VOTO CONVERGENTE PARA OS UNIFORMES PARECERES.**

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame da Representação proposta pela empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda., em face do Pregão Eletrônico nº 158/2019-Caesb, cujo objeto é o Registro de Preços para aquisição de café, açúcar e filtro de papel.

Segundo a autora da Representação, o Edital do Pregão nº 158/2019 – Caesb contém vício no item que trata da documentação necessária para participar do certame, por exigir que os produtos cotados detenham o Certificado no Programa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Qualidade do Café – PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC, sem a permissão para que as licitantes possam comprovar as características mínimas de qualidade exigidas por outros meios, o que estaria em desacordo com jurisprudência deste Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União.

Noticiou que, em razão disso, impugnou o edital para requerer a retirada a exigência do selo PQC da ABIC ou que a CAESB permitisse a comprovação das características mínimas de qualidade exigidas para o café por meio de laudo de análise.

Argumentou que a pretensão foi negada e que a Caesb alegou que as decisões e acórdãos anexados pela Representante datava de 2010, e que atualmente a Companhia seguia, em suas licitações, a Lei nº 13.303/2016.

A Representante consignou que, tendo recorrido da decisão da Caesb, buscando esclarecer a questão, principalmente com a apresentação de deliberação do TCDF sobre o tema, do ano de 2019, reiterou seu posicionamento.

Afirmou que, na tentativa de aclarar os fatos, mais uma vez recorreu à Caesb, que não se manifestou.

Acerca da argumentação da Caesb, de que segue os preceitos da Lei nº 13.303/2016, a Representante alegou:

A lei 13.303/16 em seu artigo 47, letra C, esclarece que, quando for necessária, para compreensão do objeto. Se as normas estabelecidas para o produto café são de responsabilidade do Ministério da Agricultura e Saúde e suas secretarias, estes são órgãos competentes para esclarecerem sobre o objeto em conformidade com o que cita o art. 47, letra c, da Lei 13.303/16 e não a certificação do PQC da ABIC, inclusive pelo fato de nesta certificação NAO SE FAZER REFERÊNCIA SOBRE A COMPREENSÃO DO OBJETO, SÓ CONSTA SE O CAFÉ É TRADICIONAL, SUPERIOR OU GOURMET, não esclarecendo em nada ao órgão, fugindo totalmente ao art. 47.

Referente ao inciso III da mesma lei "solicitar a certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por qualquer instituição oficial competente ou por entidade credenciada. Como já esclarecido a ABIC é uma entidade particular, não sendo uma instituição credenciada ou oficial, por este motivo se toma inconstitucional sua exigência, sendo que para que as empresas detenham sua certificação estas devem ser manter associadas a ABIC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

O Tribunal de Contas do DF pode comprovar no Processo nº 18.560/2019-e (c) que a outras formas de Certificações que comprovam a qualidade do produto café, e, estas de instituições previamente credenciadas, ao contrário da ABIC que não é credenciada a nenhuma instituição, sendo esta uma associação de caráter privado cuja livre associação da empresa não se faz exigência legal para as torrefações de café de acordo com as normas da ANVISA/Ministério da Saúde que regulamentam a questão.

Lembramos que o PQC - Programa de Qualidade do Café é de uso exclusivo apenas de empresas associadas. Assim, empresas que não são associadas a ABIC não possuem e não podem fazer uso do referido certificado, mas nem por isso estão em desacordo com as normas legais, ou impedidas de comprovação de qualidade, sendo como já informado a outras formas de Certificações que comprovam a qualidade do produto café, e, estas de instituições previamente credenciadas ao Ministério da Saúde e/ou Ministério da Agricultura.

A exigência de certificação pela ABIC fere nossa Carta Magna, sendo que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado. A Constituição Federal em seu Artigo 5º Inciso XX assegura que ninguém será compelido a associar-se ou permanecer associado.

E mais: com este certificado a CAESB não visa aferir a qualidade do produto conforme sua alegação e sim ter uma compreensão do objeto e como demonstrado em nada este esclarece, não cabendo sua exigência em conformidade com a Lei 13303/16 em seu artigo 47, letra C, III. (Doe. 06—PQC)

Ao final, a Representante formulou os seguintes pedidos, *in verbis*:

a) Suspensão IMEDIATA do Eletrônico 158/2019, Cód. da UASG 974200, da COMPANHIA DE SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CAESB, até que os fatos sejam apurados, e as medidas cabíveis tomadas, que as empresas participantes do PE 158/2019 possam apresentar certificados do PQC da ABIC ou Certificado de Análise laboratorial de instituições previamente credenciadas ao Ministério da Saúde e/ou Ministério da Agricultura para a comprovação das características mínimas de qualidade exigidas para o café, alegamos para tanto "fumus boni iuris" e o "periculum in mora",

b) A inclusão da sociedade empresaria FINO SABOR como parte interessada e a liberação do sistema para sua representante Dra. Sylvana Dias de Araújo Arruda, OAB/DF 53.256.

Por meio da **Decisão nº 58/2020**, esta Corte conheceu a Representação, suspendeu o Pregão Eletrônico nº158/2019 e determinou à jurisdicionada que preste os esclarecimentos pertinentes. Confirma-se o teor do *decisum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação formulada pela empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda. (Peça nº 3); b) da Informação nº 73/2019 (Peça nº 4); c) do Parecer nº 08/2020 (Peça nº 8); **II – determinar à Caesb e ao pregoeiro responsável pelo certame que: a) suspenda, "ad cautelam", o Pregão Eletrônico nº 158/2019- Caesb, até ulterior deliberação deste Tribunal;** b) apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecimentos quanto ao teor da Representação (art. 230, § 7º, do RI/TCDF); III – autorizar: a) a ciência desta decisão à Representante, na pessoa da sua advogada, Dra. Sylvana Dias de Araújo, informando-lhe que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push (www.tc.df.gov.br - Espaço do Cidadão - Acompanhamento por e-mail); b) o envio de cópia da Representação à jurisdicionada e ao pregoeiro responsável para conhecimento de seu teor e de forma a subsidiar o cumprimento do item II acima; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade para análise do mérito da representação. (destaquei).*

Expedidas as diligências pertinentes, a jurisdicionada apresentou o correspondente esclarecimento (Peça nº 16).

Ato contínuo, a 2ª Divisão de Áreas Sociais e Segurança Pública, mediante a Informação nº 21/2020-DIGEM2 (Peça nº 18), considerou **procedente a Representação** em exame, nos termos a seguir transcritos:

III. DA MANIFESTAÇÃO DA CAESB

9. Instada a manifestar-se, a Jurisdicionada encaminhou à Corte a Carta nº 3016/2020-PR (peça 16), por meio da qual encaminhou as Notas Técnicas n.º 001/2020 - SLG/DS/CAESB e n.º 2934/2020 - PRL/PR/CAESB.

10. Nas Notas Técnicas referidas, a Companhia informa, inicialmente, ter suspenso a assinatura da Ata de Registro de Preços – SRP decorrente do Pregão Eletrônico nº 158/2019, na data de 24/01/2020. Em seguida, alega que a exigência de certificação relativa ao Programa de Qualidade do Café, emitida pela Associação Brasileira da Indústria do Café - ABIC, encontra fundamento no artigo 47, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, que dispõe que:

Art. 47. A empresa pública e a sociedade de economia mista, na licitação para aquisição de bens, poderão:

(...)

III - solicitar a certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por instituição previamente credenciada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

11. Ainda segundo o documento,

“O principal objetivo da exigência da certificação é de reduzir a oferta de produtos com baixa qualidade, sobretudo por ser um produto de consumo humano que podem apresentar significativo impacto na saúde.

Entendemos que a exigência da certificação ABIC não fere a concorrência uma vez que atualmente existem mais de 1000 marcas certificadas pela instituição ABIC.

A exigência da certificação não é exclusiva nos certames licitatórios da CAESB, outras companhias adicionam em sua especificação a exigência de certificação ABIC, dentre elas podemos destacar os editais da SANEPAR que além da exigência de certificação ABIC, também aplica a pré-qualificação de marcas.

12. Apresenta informações acerca da ABIC e seu controle de qualidade e, por fim, agrega que:

Motivados pelo objetivo proposto da empresa certificadora e ainda por entender que a companhia CAESB não tem capacidade de ensaiar nem tão pouco de analisar por outros métodos, e em toda a vigência do contrato, a qualidade do produto. Foi adicionado na especificação dos itens 05 e 06 do citado pregão a exigência do selo ABIC com o único objetivo de garantir a qualidade do produto a ser adquirido em todo o período da vigência da ata de registro de preço, uma vez que as marcas certificadas são monitoradas periodicamente por auditores independentes e em laboratórios credenciados.

IV. ANÁLISE DO MÉRITO

13. Conforme destacado pelo Conselheiro Relator no Voto condutor da Decisão nº 58/2020, que suspendeu cautelarmente o certame licitatório:

(...) nos autos do Processo nº 18.560/2019, o Plenário deste Tribunal (Decisão nº 3.054/2019), ao apreciar caso idêntico ao ora examinado, entendeu que a exigência do certificado no PQC (Programa de Qualidade do Café), é irregular, porquanto contraria o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, uma vez que fere o princípio da isonomia, bem assim restringe o caráter competitivo do certame, ao estabelecer preferência em razão de circunstância irrelevante para o objeto, de forma a prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (trecho constante do Voto condutor da citada decisão, de lavra do ilustre Conselheiro Renato Rainha). (grifos acrescidos).

14. A título de entendimento, transcreve-se aqui trechos do Voto2 do Conselheiro Relator do Processo nº 18.560/2019, o qual embasou a Decisão nº 3054/2019, proferida naqueles autos:

No caso, é forçoso reconhecer que os argumentos trazidos ao feito na presente fase não afastam as alegações lançadas na Representação em exame.

Nessa esteira, entendo que a exigência constante do item 8.6 do Termo de Referência da licitação em tela contraria o art. 3º da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

8.666/1993, uma vez que fere o princípio da isonomia, bem assim restringe o caráter competitivo do certame, ao estabelecer preferência em razão de circunstância irrelevante para o objeto, de forma a prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ademais, conforme sustenta a Representante, a exigência, além de restritiva e afrontar os princípios da isonomia, da igualdade, da moralidade e da competitividade, atenta contra o artigo 5º, inciso XX, da Constituição Federal, que assegura que ninguém será compelido a associar-se ou permanecer associado. (grifos acrescidos)

15. No caso ora em análise, trata-se de situação bastante assemelhada àquela dos autos supra referidos, com a única exceção de se tratar de sociedade de economia mista, submetida à novel Lei nº 13.303/2016 e, não mais, à Lei nº 8.666/93.

16. Deste modo, a questão relevante dos autos diz respeito à possibilidade de a Jurisdicionada, com fulcro no artigo 47, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, exigir certificação no presente caso.

17. Entende-se que a exigência de certificado de qualidade deve ser pautada por critérios técnicos, que justifiquem a restrição, não podendo ficar relevada a critérios de conveniência e oportunidade do gestor público. Ou seja, embora possa ser admitida a exigência de certificação, esta deve ser devidamente justificada e contribuir para a garantia de que a Administração está obtendo ganho de qualidade ao exigí-lo. O mero fato de haver previsão expressa na nova Lei não permite que, em qualquer caso, os órgãos contratantes façam exigências de certificados, sem as devidas justificativas em relação ao objeto a ser adquirido.

18. Ademais, o artigo 47, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 faz menção a “instituição previamente credenciada”. Por outro lado, o Edital impugnado requer aos licitantes certificado emitido por associação de produtores de café, não tendo sido trazido aos autos documentação atentando qualquer credenciamento por parte da ABIC. Assim, tem-se que se trata, somente, de documento emitido por entidade associativa do setor, ou seja, entidade associativa particular, não podendo ser considerada a única forma de ateste de qualidade de eventuais licitantes, até porque, para sua obtenção, se faz necessária a filiação à Associação, o que não pode ser-lhes imposto.

19. Exigir o certificado equivale a exigir que o licitante, além de membro da referida associação profissional, participe de programa de avaliação específico, com regras estabelecidas pela entidade mencionada e não pelo Poder Público, o que não pode ser enquadrado na previsão do dispositivo invocado pela CAESB. Conforme ilustração obtida na página da ABIC na internet, o processo de obtenção da certificação passa pelas seguintes etapas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



20. Por este motivo, a exigência configura-se demasiado restritiva à competitividade e violadora da isonomia do certame.

21. Ora, na situação sob exame, a justificativa trazida pela CAESB restringiu-se a afirmar, genericamente, que, como o produto se destinaria a consumo humano, seria razoável a exigência, sem demonstrar, de fato, a sua necessidade. Não parece correto supor que as marcas de café que não dispõem da certificação exigida no Pregão nº 158/2019 ofereçam risco aos consumidores do produto, como parece acreditar o setor de licitações da Jurisdicionada. Cabe à Companhia o ônus de demonstrar, de forma robusta e cabal, que a opção pela qualificação técnica mais rígida resultaria em maior proveito financeiro e qualitativo à Administração, o que aqui não ocorreu.

22. Cumpre lembrar que o procedimento licitatório deve orientar-se, dentre outros princípios, pelo da ampla competitividade, de modo a assegurar a participação do maior número possível de competidores e, com isso, obter as melhores condições e a proposta mais vantajosa ao Poder Público. Ainda que, em alguns casos seja lícita a utilização de critérios de qualificação mais rigorosos, estes devem estar devidamente fundamentados, visando ao cumprimento satisfatório do objeto a ser contratado.

23. A restrição exagerada pouco contribui ao melhor cumprimento ao objeto e pode levar ao aumento dos preços a serem pagos pela adquirente, pela redução no número de possíveis fornecedores. Isto porque o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal prevê que o processo de licitação pública deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, bem assim que as exigências de qualificação técnica devem se restringir ao que for estritamente indispensável para o cumprimento das obrigações, o que não ocorreu no edital impugnado.

24. Deste modo, verifica-se que procedem os argumentos trazidos pela Empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda. para contestar a cláusula exigindo Certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC, aos participantes do Pregão Eletrônico nº 158/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

V. CONCLUSÕES

25. Tendo em conta a análise acima exposta, conclui-se pela procedência da Representação exordial, o que leva à necessidade de adequação do Edital do Pregão Eletrônico nº 158/2019, a fim de que seja retirada a restrição ora considerada indevida, isto é, a necessidade de que os licitantes detenham Certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC.

VI. SUGESTÕES

26. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. tomar conhecimento desta Informação e da manifestação da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal/CAESB, veiculada pela Carta nº 3016/2020- PR/CAESB (peça nº 16);

II. considerar cumprido o determinado pela Decisão nº 58/2020, item II, alíneas “a” e “b”;

III. julgar procedente a Representação da Empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda. (peça 3);

IV. determinar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal/CAESB que:

a. adote as medidas saneadoras do Edital do Pregão Eletrônico nº 158/2019, no sentido de retirar a exigência de que os licitantes detenham o Certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC;

b. promovido o saneamento, autorizar à Jurisdicionada a dar prosseguimento ao procedimento licitatório mediante a republicação do instrumento convocatório, reabrindo-se prazo para a participação, inclusive, de novos interessados;

c. dê ciência a esta Corte de Contas sobre as medidas adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;

V. restituir os autos à Segem, para as providências pertinentes.

O titular da Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade anuiu com as sugestões contidas na Informação nº 21/2020 (Peça nº 19).

Mediante o Despacho Singular nº 83/2020-GCPT (Peça nº 20), determinei a remessa dos autos ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, para manifestação.

Ato contínuo, por meio do Parecer nº 176/2020 (Peça nº 21), o MPJTCDF concordou integralmente com a Unidade Técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos do exame da Representação proposta pela empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda., em face do Pregão Eletrônico nº 158/2019-Caesb, cujo objeto é o Registro de Preços para aquisição de café, açúcar e filtro de papel.

Em suma, a Representante relatou que, ao analisar o Edital do Pregão nº 158/2019–CAESB, verificou a existência de vício no item que trata da documentação exigida para participar do certame.

Aduziu que no edital há exigência de que os produtos cotados detenham o certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC, sem a permissão para que as licitantes possam comprovar as características mínimas de qualidade exigidas por outros meios.

Dessarte, entendeu que a referida condição está em desconformidade com diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, além de decisão recente do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

Narrou que apresentou impugnação ao edital, para que a jurisdicionada retirasse do Edital a exigência do selo PQC da ABIC ou que a Caesb permitisse a comprovação das características mínimas de qualidade exigidas para o café por meio de laudo de análise.

Argumentou que, embora o pedido apresentado fosse embasado em robustos argumentos, a pretensão foi negada. Informou que, para rejeitar a impugnação, a Caesb alegou que as decisões e acórdãos anexados pela Representante são antigas, todas de 2010, e que atualmente a Companhia segue, em suas licitações, a Lei nº 13.303/2016.

Requeru a concessão de medida cautelar para suspender o certame, até que os fatos sejam apurados, e as medidas cabíveis tomadas, que as empresas participantes do PE 158/2019 possam apresentar certificados do PQC da ABIC ou Certificado de Análise laboratorial de instituições previamente credenciadas ao Ministério da Saúde e/ou Ministério



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

da Agricultura para a comprovação das características mínimas de qualidade exigidas para o café, alegamos para tanto "fumus boni iuris" e o "periculum in mora".

Por meio da **Decisão nº 58/2020**, esta Corte conheceu da Representação e **concedeu a cautelar para suspender o certame**, bem como determinou à jurisdicionada que prestasse os esclarecimentos pertinentes (item II, alíneas "a" e "b").

Em análise do feito, a **Unidade Técnica**, ao cotejar os argumentos da Representante com os esclarecimentos apresentados pela Caesb, concluiu pela procedência da Representação, porquanto restou comprovada a restrição à competitividade do certame, consubstanciada na *necessidade de que os licitantes detenham Certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC*.

O douto **Parquet** especializado, por meio do Parecer nº 176/2020-G4P (Peça nº 176), **convergiu** com as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica.

Ao compulsar os autos, registro, desde logo, **concordância com os fundamentos e as sugestões do diligente Corpo Técnico e do Parquet Especial**.

Inicialmente, considerando que a Caesb suspendeu o certame, bem como se manifestou a respeito da Representação em tela, podem ser considerados atendidos o item II, alíneas "a" e "b", da Decisão nº 58/2020¹.

Quanto ao mérito, impõe-se destacar que, em sede de análise da admissibilidade da Representação, destaquei no meu Voto a presença da fumaça do bom direito nos seguintes termos (Peça nº 9):

No concernente à fumaça do bom direito, imperioso ressaltar que, nos autos do Processo nº 18.560/2019, o Plenário deste Tribunal (Decisão nº 3.054/2019), ao apreciar caso idêntico ao ora examinado, entendeu que a exigência do certificado no PQC (Programa de Qualidade do Café), é irregular, porquanto contraria o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, uma vez que fere o princípio da isonomia, bem assim restringe o caráter competitivo do certame, ao estabelecer preferência em razão de circunstância irrelevante para o objeto, de forma a prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (trecho constante do Voto condutor da citada decisão, de lavra do ilustre Conselheiro Renato Rainha).

¹ II – determinar à Caesb e ao pregoeiro responsável pelo certame que: a) suspenda, "ad cautelam", o Pregão Eletrônico nº 158/2019- Caesb, até ulterior deliberação deste Tribunal; b) apresentem, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecimentos quanto ao teor da Representação (art. 230, § 7º, do RI/TCDF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Deveras. Com a instrução processual, restou demonstrado que, no Pregão Eletrônico nº 158/2019-CAESB, há indevida restrição à participação no certame somente às sociedades empresárias que cotem produtos que detenham o Certificado no Programa de Qualidade do Café – PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC.

Com relação à possibilidade de a Caesb, com fulcro no artigo 47, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, exigir a certificação (que é a controvérsia dos presentes autos), faz-se necessária que tal exigência seja pautada por critérios técnicos que a justifique, e não por conveniência e oportunidade do gestor público. Ademais, *o mero fato de haver previsão expressa na nova Lei não permite que, em qualquer caso, os órgãos contratantes façam exigências de certificados, sem as devidas justificativas em relação ao objeto a ser adquirido* (§17 da Informação).

Tal prática afasta do procedimento eventuais interessados que possam comprovar, por outros meios, que contém produtos com as características de qualidade exigidas pela jurisdicionada, ferindo, assim, comezinhos princípios da licitação, como da isonomia, da obtenção da proposta mais vantajosa e da ampla competitividade.

Nesse sentido destaco trechos da balizada doutrina do prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto², *in verbis*:

O instituto da licitação vai retirar seu fundamento de princípios gerais de marcada orientação socioeconômica, como o são os da competição e da igualdade, assim como de princípios específicos próprios à atuação da Administração, como os da legalidade, da legitimidade, da publicidade e da moralidade e, ainda, de princípios setoriais, como os da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e do sigilo.

O princípio da competição sobressai como o mais importante e orienta todo o processo, uma vez que nele se fundamenta a busca de uma desigulação justificada dos licitantes, o que será obtido pela identificação final da proposta mais vantajosa, pretendida pela Administração, tal como oferecida por um dos licitantes.

*Segue-se o princípio da igualdade, que impõe o tratamento paritário dos administrados (art. 37, XXI, CF), de modo que os licitantes só possam ser desiguados por **critérios objetivos, previstos na lei ou no edital,***

² *In Curso de Direito Administrativo. Editora Forense. 16ª edição, pág. 198.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

convergentes para a identificação da proposta mais vantajosa. (...).
(grifei).

Nesse diapasão, curial destacar trechos do bem lançado parecer ministerial, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, *in verbis*:

12. No entanto, importante aduzir que, malgrado a CAESB utilize, como referência legal para a realização de seus certames, a Lei nº 13.303/2016, tal fato não a desobriga de observar os consagrados princípios estabelecidos no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, repetidos, inclusive, pelo art. 31, caput, daquela Lei. A propósito, pela pertinência, transcrevo-os abaixo:

“Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Lei nº 13.303/2016:

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

13. No entendimento do Parquet, em não havendo risco para a execução do contrato, o que é mensurado a partir de uma análise técnica e de conveniência baseada nos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, o procedimento licitatório deve primar por perseguir sempre a ampliação da competitividade em prol da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

14. Pois bem. Em se sabendo que é determinação legal a obtenção de método que assegure a seleção da proposta mais vantajosa, a partir de estabelecimento de critérios razoáveis e proporcionais que garantam a impessoalidade, a economicidade e a competitividade no certame, fica claro, após a percuciente análise realizada pelo Corpo Instrutivo, que a exigência do Certificado no Programa de Qualidade do Café – PQC é desarrazoada, uma vez que pode se constituir como fator de restrição à competitividade e à ampla concorrência na licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

15. Note-se, como dito alhures, que a preocupação do MP de Contas, nesse caso, é no sentido de avaliar a pertinência da exigência do certificado. Isso porque a exigência de atestados/certificados é mera faculdade, cabendo ao gestor avaliar pertinentemente o seu cabimento, evidenciando os seus motivos nos autos, sob pena de restringir a competitividade. O que não ocorreu no caso.

16. A garantia de qualidade do produto pode ser aferida por outros meios, disponíveis a todos os interessados, que não importem, por exemplo, na necessidade de associação a uma entidade de natureza privada, como, in casu, a ABIC.

17. Esse tipo de garantia de qualidade do produto prescinde de vinculação à ABIC. Como dito, pode ser aferido por outros meios acessíveis a todos os interessados, inclusive, por instituições previamente credenciadas. Não há como se comprovar que somente esse certificado traria maior qualidade à aquisição, sendo, portanto, desarrazoada e desproporcional para a finalidade que se apresenta.

18. Assim, conforme se observa, ao Administrador cabe verificar cautelosamente o cabimento das solicitações de atestados/certificados, no intuito de comprovar a qualidade do produto, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, a critérios que não impliquem em restrição injustificada à competitividade do certame.

19. Com efeito, fácil constatar, portanto, que a exigência requerida pela CAESB, qual seja o Certificado no Programa de Qualidade do Café – PQC, restringe desnecessariamente a competitividade do certame e pode macular a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessarte, considero procedente a Representação proposta pela empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda.

Pelo exposto, acompanhando integralmente a Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao de Contas, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, **VOTO** para que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) da Carta nº 3016/2020-PR/CAESB (Peça nº16);
- b) da Informação nº 21/2020 (Peça nº 18);
- c) do Parecer nº 176/2020 (Peça nº 21);

II. considere:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- a) cumprida a determinação contida no item II, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 58/2020;
 - b) no mérito, procedente a Representação da Empresa Fino Sabor Indústria e Comércio Ltda. (Peça nº 3);
- III. determine à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal/CAESB, que:
- a) adote as medidas saneadoras do Edital do Pregão Eletrônico nº 158/2019, no sentido de retirar a exigência de que os licitantes detenham o Certificado no Programa de Qualidade do Café - PQC, da Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC;
 - b) promovido o saneamento, autorize à jurisdicionada a dar prosseguimento ao procedimento licitatório mediante a republicação do instrumento convocatório, reabrindo-se prazo para a participação, inclusive, de novos interessados;
 - c) dê ciência a esta Corte de Contas sobre as medidas adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;
- IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade (SEGEM), para as providências de praxe.

Sala das Sessões, 17 de março de 2020.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator