



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

**Processo nº:** 14.980/19-e  
**Jurisdicionada:** Companhia Energética de Brasília – CEB  
**Assunto:** Representação  
**Órgão Técnico:** Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – SEGEM  
**MPC:** Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE  
**Advogado:** Dr. Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (OAB/SP nº 261.130)  
**Sessão:** Pauta nº 29, S.O. nº 5213, de 17.6.2020  
**Publicação:** DODF nº 110, de 15.6.2020, pág. 19

**Ementa:** Representação formulada pela empresa privada UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A., com pedido de cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Licitação CEB-D nº 001-1130/2019, da Companhia Energética de Brasília – CEB, que tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de tíquetes refeição e alimentação.

Conhecimento da exordial, sem o deferimento da cautelar pleiteada, concessão de prazo à Companhia Energética de Brasília – CEB e à empresa Ticket Serviços S.A. (vencedora da Licitação CEB-D nº 001-1130/2019) para apresentação de esclarecimentos e determinação ao órgão jurisdicionado para encaminhar ao Tribunal cópia integral do processo de contratação (Decisão nº 2.219/19-CPM). Remessa de documentos.

PARECERES CONVERGENTES: procedência parcial da Representação, audiência dos responsáveis e determinação à jurisdicionada.

VOTO de acordo com os Pareceres.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela empresa privada UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A, **com pedido de**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

**cautelar**, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Licitação CEB-D nº 001-1130/2019, da Companhia Energética de Brasília – CEB, que tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de tíquetes refeição e alimentação (e-doc 05994E9D-c).

2. Em apertada síntese, a Representante alega que o edital contém exigências que restringem a competitividade do certame e permitem o direcionamento do resultado a um grupo restrito de empresas que detêm grande participação no mercado. Nessa trilha, aponta as seguintes impropriedades:

- a) incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços;
- b) forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, prevista no Subitem 2.12, alínea “b” do Edital; e
- c) ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, prevista no Subitem 13.1 e Subitem 14.3 do Projeto Básico do Edital.

3. Em face das supostas irregularidades, requer a suspensão do certame, bem como a reformulação do Edital de Licitação CEB-D nº 001-1130/2019, para que sejam revistos(as) **(i)** as informações sobre os elementos referenciais da composição de preços; **(ii)** o Subitem 2.12, alínea “b” do Edital, de modo a não impor quantitativos mínimos na comprovação de qualificação técnica; e **(iii)** os Subitens 13.1 e 14.3 do Projeto Básico do Edital, de modo a conferir um prazo mínimo para a licitante vencedora apresentar a totalidade de sua rede credenciada de estabelecimentos comerciais.

4. Na Sessão Ordinária de 2.7.2019, o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 2.219/19 (e-doc FED72129-e), **in verbis**:

### **DECISÃO nº 2.219/19 (CPM)**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da representação oferecida pela empresa privada UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A. (e-doc 05994E9D-c) por estarem preenchidos os requisitos previstos no art. 230 do Regimento Interno do TCDF; II – **conceder, nos termos do art. 230, § 7º, do Regimento Interno do TCDF, à Companhia Energética de Brasília – CEB e à empresa privada Ticket Serviços S.A. (vencedora da Licitação CEB-D nº 001-1130/2019)**”*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

***o prazo de 5 (cinco) dias para que se manifestem quanto aos fatos narrados na representação e encaminhem cópia integral e em meio digital dos processo administrativo atinente à Licitação CEB-D nº 001-1130/2019; III – deixar de conceder a medida cautelar solicitada por não estar preenchido o requisito do perigo da demora (periculum in mora); IV – dar ciência desta decisão à representante, 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); V – autorizar: a) o envio de cópia da representação e desta decisão à Companhia Energética de Brasília – CEB e a interessada; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade para a adoção das providências pertinentes.***

*Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.”*

5. Comunicada do **decisum**, a jurisdicionada manifestou-se por meio da Carta SEI-GDF nº 251/2019 – CEB D/DD (e-doc E8F88BB0-c).

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTÓRIO

6. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 52/2019 – SEGEM/2ªDIGEM (e-doc 6B8563EF-e), de 17.10.2019, analisa a matéria, nos termos seguintes:

*“3. Por meio da Carta SEI-GDF nº 251/2019 – CEB D/DD, a Companhia encaminhou sua manifestação acerca dos fatos constantes da Representação<sup>5</sup>.*

*3. Ressalta-se que, consultando o Processo GDF nº 00310.00004509/2019-73, verificou-se que a licitação em debate foi finalizada, sendo o contrato com a Empresa Ticket Serviços S/A, vencedora do certame, assinado em 21/08/2019<sup>6</sup>.*

<sup>5</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c.

<sup>6</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c, associado aos autos (págs. 308/320).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

4. A despeito disso, analisar-se-á o mérito da exordial, com a finalidade de verificar a correção dos procedimentos adotados pela Jurisdicionada na licitação em comento.

### **I – TEOR DA REPRESENTAÇÃO<sup>7</sup>**

6. O Representante<sup>8</sup> opôs-se a algumas exigências previstas no referido edital, por considerar que, além de restringirem a competitividade do certame, possibilitaram o direcionamento do resultado para uma ou duas empresas que detém o monopólio do mercado.

7. Relacionou pontos específicos de exigências que prejudicaram a competitividade, tecendo comentários sobre cada um deles:

#### **“a) Incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços”**

8. Sobre esse ponto, afirmou que o Subitem 2.7 do Edital estimou o valor da contratação em R\$ 15.829.220,00 (quinze milhões, oitocentos e vinte e nove mil e duzentos e vinte reais), sem especificar quais parâmetros foram adotados para essa aferição.

9. Observou que o Projeto Básico, no Subitem 6.1, estabeleceu que o valor mensal do crédito a ser disponibilizado em cada cartão seria de R\$ 1.300,20 (hum mil, trezentos reais e vinte centavos), enquanto o Subitem 7.1 estipulou a quantidade de 950 (novecentos e cinquenta) funcionários aptos a usufruir o benefício.

10. Disse que, considerando esses dados, o orçamento estimado seria de R\$ 14.822.280,00 e não R\$ 15.829.220,00 como constou no Subitem 1.5 do Edital.

11. Observou, ainda, que o Edital não abriu a possibilidade de serem ofertadas taxas de administração zero ou negativa.

12. Afirmou que o Inciso IX, do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, aduz que o Projeto Básico de uma licitação deve ser compreendido pelo “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço”, o que não teria sido observado pela CEB na elaboração do Edital, dificultando a compreensão das proponentes para comporem suas propostas.

<sup>7</sup> Peça 4 – e-DOC 05994E9D-c.

<sup>8</sup> Por meio do procurador legal – Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (Peça 4 – e-DOC 05994E9D-c, pág. 20)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

13. Recorreu, ainda, ao artigo 34 da Lei nº 13.303/16<sup>9</sup>, para afirmar que as empresas públicas ou sociedades de economia mista, ao promoverem licitação com publicidade do valor estimado, deveriam, obrigatoriamente, divulgar o detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas, o que não teria sido feito pela CEB.

**“b) Forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, prevista no Subitem 2.12, alínea “b” do Edital<sup>10</sup>”**

14. Afirmou que as exigências foram excessivas e que estariam em desconformidade com o artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93<sup>11</sup>. Isso porque o Edital exigiu a apresentação de atestados que abrangessem um período de 3 anos, enquanto a duração do contrato é de apenas 1 ano.

15. Fez, ainda, referência ao Artigo 46, § 6º, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC que, segundo o Representante, preceitua que a documentação relativa à qualificação técnica deve se restringir ao prazo do objeto licitado.

16. Opôs-se, também, à exigência de apresentação de pelo menos 3

atestados de capacidade técnica. Para corroborar seu posicionamento, trouxe excertos que seriam de julgados do Tribunal de Contas da União, considerando como indevidas a exigência em casos similares.

17. Atentou, da mesma forma, para a exigência de que os atestados comprovassem no mínimo 50% do objeto licitado. Mais uma vez recorreu ao artigo 46, § 6º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC, para afirmar que a CEB extrapolou

---

<sup>9</sup> Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

<sup>10</sup> 2.12 APTIDÃO TÉCNICA EXIGIDA

(...)

b) A licitante deverá comprovar que está apta para o desempenho das atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da presente licitação, apresentando no mínimo 03 (três) atestados de capacidade técnica, fornecido por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado, onde a CONTRATADA tenha executado serviços com no mínimo 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado por um período não inferior a 3 (três) anos;

<sup>11</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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

na condição, já que o regulamento estabelece a comprovação de até 50% e não o mínimo de 50%.

**“c) Ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, prevista no Subitem 13.1 e Subitem 14.3 do Projeto Básico do Edital<sup>12</sup>”**

18. Asseverou que a exigência foi despropositada, pois permitiu seu cumprimento somente pela empresa líder de mercado e que já possui todos os credenciamentos.

19. Afirmou que a condição de quantidade superior a 1.000 estabelecimentos comerciais já credenciados, sem nenhum prazo para fazê-lo, favoreceu a atual fornecedora de vales refeição da CEB.

20. Trouxe à cola posicionamento que seria do Tribunal de Contas de São Paulo, no sentido de conceder 30 dias de prazo, a contar da assinatura do contrato, para que a licitante vencedora pudesse efetuar ou complementar sua rede credenciada.

21. Observou que a não concessão de referido prazo obrigaria as licitantes a firmar todos os convênios na incerteza de sucesso no certame, o que pode afugentar concorrentes da disputa.

22. Ao final, diante de todo o exposto, requereu a suspensão do certame, bem como a reformulação do Edital de Licitação CEB-D nº 0011130/2019, para que fossem revistos: as informações sobre os elementos referenciais da composição de preços; o Subitem 2.12, alínea “b” do Edital, de modo a não impor quantitativos mínimos na comprovação de qualificação técnica; e os Subitens 13.1 e 14.3 do Projeto Básico do Edital, de modo a conferir um prazo mínimo para a licitante vencedora apresentar a totalidade de sua rede credenciada de estabelecimentos comerciais.

### **II – MANIFESTAÇÃO DA CEB DISTRIBUIÇÃO S/A<sup>13</sup>**

23. Considerando que a deliberação da Corte foi recebida pela CEB em 3/7/2019, a Companhia teria prazo até o dia 8/7/2019 para

<sup>12</sup> **13.1** No momento da contratação o ganhador deverá apresentar juntamente com a documentação exigida pela CEB DISTRIBUIÇÃO, relação de sua rede conveniada, por via digital ou impressa, devendo conter, no mínimo, 20 (vinte) redes de estabelecimentos fornecedores de produtos alimentícios, dentre os quais, pelo menos 8 hipermercados e 10 supermercados, pelo menos cinco atacadistas, no âmbito do Distrito Federal, além de padarias, açougues, mercearias dentre outros e, no mínimo, 1000 (mil) estabelecimentos comerciais fornecedores de refeições preparadas, homoganeamente distribuídas pelo Distrito Federal e pelo Território Nacional.

**14.3** Fornecer e manter, a partir da assinatura do contrato, listagem atualizada, com nome e endereço dos agentes credenciados (rede de restaurantes, hipermercados, supermercados, mercearias e outros similares), os quais poderão ser substituídos, desde que tal alteração não implique na diminuição do número de conveniados e na queda do padrão do serviço, sendo que a listagem em questão deverá ser disponibilizada à CONTRATANTE, sempre que solicitada;

<sup>13</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*manifestação. No entanto, os argumentos somente deram entrada no Tribunal em 15/07/2019. Ressalta-se que a Empresa justificou o atraso por não ter recebido cópia do teor da representação, fato que só ocorreu em 09/07/2019. Desse modo, entende-se que a justificativa é plausível e o atraso pode ser relevado.*

*24. A CEB Distribuição iniciou sua manifestação informando que a Representante não fez nenhum questionamento acerca de dúvidas ou buscou a impugnação do edital junto à Comissão Permanente de Licitação – CPL.*

*25. Ao refutar as alegações da Representante, a CEB o fez tratando cada item na forma como apresentada na exordial e conforme transcreveu-se no item I desta informação.*

**“a) acerca da citada incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços”**

*26. Ao contestar as acusações da Representante sobre este ponto, a CEB manifestou-se nos seguintes termos<sup>14</sup>:*

*(...)*

*Afirmamos, peremptoriamente, que inexistente incongruência de informação. Há de se ressaltar que o procedimento licitatório é dotado de uma fase interna e uma fase externa. O licitante efetuou seus cálculos apenas com o lançamento da fase externa com a publicação do edital, sem possuir todos os elementos técnicos necessários para formulação do cálculo correto, nessa esteira, sequer requereu qualquer esclarecimento para compreendê-lo, o que poderia fazer por meio do Portal de Compras da CEB, via acessível a todo e qualquer licitante.*

*Assim, esclarece-se que o valor da contratação informado, de **R\$ 15.829.220,00**, é de fato o valor adequado e suficiente para a elaboração da proposta que se baseia em desconto percentual e levou em conta não apenas o cálculo simples de 12 (doze) meses de fornecimento de vale alimentação, mas também a correção equivalente a 4% do INPC, conforme quadro abaixo:*

PERÍODO	VR. MENSAL	VR. ANUAL
09 a 10/2019 (2 meses)	1.276.560,00	2.553.000,00
11/2019 a 8/2020 (10 meses - Previsão INPC de 4%	1.327.622,00	13.276.220,00

<sup>14</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c (págs. 1/2).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

CUSTO TOTAL DO NOVO CONTRATO	15.829.220,00
------------------------------	---------------

Além disso, se a diferença existisse, essa seria indiferente para a elaboração da proposta sobretudo sobre a taxa de administração.

Inclusive, é bem clara a informação, no Projeto Básico nº 1/2019, que o valor do vale alimentação poderá ser alterado em virtude de razões diversas, tais como acordos coletivos de trabalho.

4.9 O quantitativo e os valores de cada cartão eletrônico poderá ser alterado em decorrência de variação no efetivo de pessoal, acordos coletivos e/ou modificações na estrutura de preço do valor dos alimentos, conforme critérios administrativos adotados pela CEB DISTRIBUIÇÃO.

Outrossim, não procede o argumento de que o edital não teria "em momento algum" abordado a possibilidade de taxa zero. Ora, além da informação sobre o critério, MAIOR DESCONTO, o edital especificou, já na primeira página, de forma didática, exemplos das possibilidades de cotação de desconto sobre a taxa de administração, conforme a seguir:

<b>2.13 REGIME DE EXECUÇÃO</b>	<p><b>Empreitada por preço unitário.*</b></p> <p>*Para efeito de aceitabilidade de preços será observado o seguinte critério:</p> <p>Percentual de Desconto sobre taxa de administração.</p> <p>Todos os lances deverão observar a convenção de desconto, conforme exemplificado a seguir:</p> <p>1) Exemplo 01:</p> <p><b>Desconto de 0% - Lance: 0</b>  <b>Desconto de 45% - Lance 45</b>  <b>Desconto de 87% - Lance 87</b></p> <p>2) Exemplo 2:</p> <p><b>Desconto de 102% - Lance 102</b>  <b>Desconto de 115% - Lance 115</b>  <b>Desconto de 132,7% - Lance: 132,7</b></p>
--------------------------------	---

Assim, resta demonstrado que não há qualquer irregularidade no instrumento convocatório, o que houve, na verdade, foi a tentativa pela Representante de induzir essa Corte a erro interpretativo.

**“b) Sobre uma suposta forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, prevista no Subitem 2.12, alínea “b” do Edital”**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*27. Também acerca deste item, a CEB Distribuição discordou das alegações da Representante<sup>15</sup>:*

*A licitante alega que a quantidade de atestados exigidos seria motivo de restrição à competitividade. Todavia, tal argumento não se sustenta quando se trata de uma licitação que requer exigência de amostragem mínima de experiência de prática ou execução dos serviços para qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado.*

*Inclusive, inexistente qualquer restrição à competitividade na referida exigência, uma vez que sequer comprovação de rede credenciada foi exigida na habilitação do certame. Assim, houve ampla participação no certame, conforme essa Corte verificará no processo licitatório, sendo que o crivo maior foi o desconto ofertado em vez de condições habilitatórias.*

*Importante consignar que, em respeito às recomendações do TCDF, a comprovação de rede credenciada foi exigida apenas no momento pré-contratual, ou seja, no prazo para assinatura do contrato.*

*Resta claro que comprovar a experiência de aptidão na prestação dos serviços por três atestados é exigência mínima para empresa que deverá comprovar no ato da contratação mais de 1.000 (mil) estabelecimentos credenciados.*

*Também questionou o quantitativo mínimo de comprovação de experiência na prestação dos serviços de 50% do valor contratado. Ora, tal exigência para comprovar capacidade técnico-operacional por parte do TCDF é recomendada. Admite-se percentual maior, desde que devidamente justificado.*

*A exigência, portanto, respeita o entendimento jurisprudencial dessa egrégia Corte de Contas, posto que respeita o percentual de 50% para exigência de comprovação de experiência em relação ao valor licitado.*

*Por fim, é importante consignar que nenhum licitante questionou a referida exigência, contra a qual se insurgiu a Representante sem qualquer amparo legal.*

**“c) Sobre possível ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, prevista no Subitem 13.1 e Subitem 14.3 do Projeto Básico do Edital”**

---

<sup>15</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c (págs. 2/3).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

28. Ao contestar a Representante quanto ao ponto em discussão neste item, a Companhia afirmou que o instrumento convocatório foi claro ao informar que o prazo para apresentação de relação da rede credenciada seria desde a notificação até o momento da contratação. Para corroborar sua posição, transcreveu o item 13.1 do projeto básico<sup>16</sup>:

13.1 No momento da contratação o ganhador deverá apresentar juntamente com a documentação exigida pela CEB Distribuição, relação de sua rede conveniada, por via digital ou impressa, devendo conter, no mínimo, 20 (vinte) redes de estabelecimentos fornecedores de produtos alimentícios, dentre os quais, pelo menos 8 hipermercados e 10 supermercados, pelo menos cinco atacadistas, no âmbito do Distrito Federal, além de padarias, açougues, mercearias dentre outros e, no mínimo, 1000 (mil) estabelecimentos comerciais fornecedores de refeições preparadas, homogeneamente distribuídas pelo Distrito Federal e pelo Território Nacional.

29. Continuando, a CEB Distribuição asseverou que a tentativa da Representante seria de adaptação do interesse público às suas condições particulares e, provavelmente, insuficientes, passando a suspeita de aventurar-se a ganhar o certame e depois obter a rede credenciada. Disse ainda que entre a homologação do resultado e a convocação para contrato o prazo superou 30 dias. Finalizou, afirmando que no contrato anterior a taxa de administração tinha um desconto de 3,5% e que, com o novo ajuste esse desconto passou a ser de 4,9%, gerando, portanto, economia para a Companhia<sup>17</sup>.

### III – ANÁLISE DO CORPO TÉCNICO

30. Ressalta-se mais uma vez que a licitação em debate foi finalizada, sendo o contrato com a Empresa Ticket Serviços S/A, vencedora do certame, assinado em 21/08/2019<sup>18</sup>.

31. Apesar disso, diante dos fatos relatados e com a finalidade de verificar a correção dos procedimentos adotados pela Jurisdicionada na licitação em debate, analisar-se-á o mérito da exordial.

32. Destaca-se que serão examinados os pontos levantados pela Representante, bem como os argumentos apresentados peça CEB Distribuição para cada um deles.

<sup>16</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c (pág. 3).

<sup>17</sup> Peça 18 – e-DOC E8F88BB0-c (págs. 3/4).

<sup>18</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (págs. 308/320).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

**“a) acerca de possível incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços”**

33. Ressalta-se que a Representante, ao especificar quais elementos referenciais necessários à composição da proposta de preços estariam contraditórios no edital, iniciou indicando possível incoerência entre o valor estimado da contratação com a quantidade de empregados beneficiados e o valor individual de cada benefício. Também, apontou que o instrumento convocatório não abriu a possibilidade de serem ofertadas taxas de administração zero ou negativa (vide parágrafos 8 a 13 desta Informação).

34. Examinados os argumentos da CEB Distribuição (vide parágrafo 25 desta Informação), bem como os dados constantes do edital e projeto básico, entende-se que não merecem prosperar as queixas da Representante acerca desse ponto.

35. Observa-se que a diferença apontada pela Representante se refere a aplicação do reajuste nos benefícios, a partir do mês de novembro de 2019. A justificativa da CEB Distribuição de que esse acréscimo poderia ocorrer em caso de acordo coletivo de trabalho encontra amparo no projeto básico da licitação em debate<sup>19</sup>:

4.9 O quantitativo e os valores de cada cartão eletrônico poderá ser alterado em decorrência de variação no efetivo de pessoal, acordos coletivos e/ou modificações na estrutura de preço do valor dos alimentos, conforme critérios administrativos adotados pela CEB DISTRIBUIÇÃO.

36. Desse modo, entende-se que não tem razão a Empresa UP Brasil – Policard Systems e Serviços S/A ao contestar esse ponto.

37. Quanto ao questionamento de não ter sido aberta a possibilidade de taxa de administração zero ou negativa, compreende-se que cabe o mesmo entendimento. O item 2.13 do edital em debate é claro ao estabelecer que o critério de aceitabilidade de preço é o percentual de desconto sobre a taxa de administração. Inclusive, ao exemplificar como deveriam ser apresentadas as propostas de abatimento, a CEB Distribuição elucida a questão<sup>20</sup>:

(...)

2) Exemplo 2:

Desconto de 102% - Lance: 102

<sup>19</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (pág. 31).

<sup>20</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (pág. 110).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*Desconto de 115% - Lance: 115*

*Desconto de 132,7% - Lance: 132,7*

*(...).*

38. *Compreende-se que não restam dúvidas de que um desconto superior a 100% torna a taxa de administração negativa. Assim, vê-se que não assiste razão à Empresa UP Brasil também neste ponto.*

39. *Além disso, ressalta-se que da análise de todo o Processo 00310.00004509/2019-73, que tratou da presente licitação no âmbito da CEB Distribuição, observou-se que a Representante, em nenhum momento, pediu qualquer esclarecimento sobre essas ou outras dúvidas, que poderiam ser esclarecidas anteriormente ao certame.*

**“b) Sobre uma suposta forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, prevista no Subitem 2.12, alínea “b” do Edital”**

40. *Quanto a esse ponto, a Representante explicitou que ocorreu desconformidade com o artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, bem como com o artigo 46, § 6º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CEB – RILC. Isso porque o Edital exigiu a apresentação de atestados que abrangessem um período de 3 anos, enquanto a duração do contrato é de apenas 1 ano. Contestou, também, a exigência de apresentação de pelo menos 3 atestados de capacidade técnica, bem como que estes comprovassem no mínimo 50% do objeto licitado (vide parágrafos 14 a 17 desta Informação).*

41. *Da avaliação dos argumentos da CEB Distribuição (vide parágrafo 26 desta Informação), dos dados constantes do Edital e Projeto Básico, bem como das normas e jurisprudência que regem o assunto, compreende-se que, em parte, assiste razão à Representante.*

42. *Especificamente quanto ao prazo de abrangência do atestado, entende-se que a CEB não infringiu às normas legais. O item 10.6-b, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa nº 05/2017 – MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934/2018, permite que seja feita referida exigência.*

43. *Já quanto à obrigação de apresentação de pelo menos três atestados, e que esses comprovassem no mínimo 50 % do objeto licitado, compreende-se que o edital extrapolou o regramento vigente.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

44. Quanto ao número de atestados, a *Decisão Normativa TCDF nº 02/2003* é clara ao estabelecer o seguinte entendimento acerca do Artigo 3º da Lei nº 8666/1993:

(...)

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

(...)

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

45. Da mesma forma o Tribunal de Contas da União firmou entendimento neste sentido, conforme pode ser verificado no Acórdão 825/2019 – Plenário<sup>21</sup>:

9.3.2. a exigência de apresentação de dois atestados de capacidade técnica é contrária à jurisprudência do TCU, que considera irregular o estabelecimento de número mínimo de atestados para fins de habilitação, a exemplo dos Acórdãos 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, 737/2012 e 1.052/2012 do Plenário, a não ser que a especificidade do objeto recomende esse requisito, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.

46. Também acerca da comprovação de, no mínimo 50% do objeto licitado, o edital entra em contradição com o entendimento firmado, tanto pelo TCDF quanto pelo TCU.

47. Pode-se citar as Decisões TCDF nºs 6.610/2010 e 4.211/2013, que externam o posicionamento desta Corte:

### **Decisão nº 6.610/2010**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

**III - determinar à NOVACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, reveja os quantitativos mínimos exigidos no edital da Concorrência nº 075/2009-ASCAL/PRES e nos demais**

<sup>21</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522n%25C3%25BAm%2520m%25C3%25ADn%2520de%2520atestados%2522/%2520DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uid=94db95f0-f041-11e9-9188-cd36c9a8c57c>.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

***certames que vier a promover de forma que representem no máximo 50% do total de cada item mais relevante da obra, salvo em casos excepcionais, quando houver justificativa tecnicamente fundamentada, em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; (grifos acrescidos)***

### **Decisão nº 4.211/2013**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

*II. determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF que: (...)*

*b) adote as medidas corretivas em razão das impropriedades apontadas a seguir, ou apresente as justificativas pertinentes, encaminhando cópia da documentação comprobatória a esta*

Corte: (...)

***2) para o subitem 3.4.3.5 do Edital, relativo à comprovação da qualificação técnico-operacional, ajuste o limite mínimo previsto para o quesito “Concreto Betuminoso Usinado a Quente, incluindo espalhamento e compactação” de modo que não ultrapasse a 50% do quantitativo previsto para a execução dos serviços; (...).(grifos acrescidos)***

48. Traz-se como exemplo, também, o Acórdão do TCU 2002/2019 – Plenário<sup>22</sup>:

*1.7.1.2. a exigência contida no item 8.9.6 do edital do certame, de comprovação de capacidade técnica profissional por meio de atestados com a fixação de quantitativo mínimo superior a 50 % do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, contraria a jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 2696/2019-1ª Câmara, 827/2014-Plenário e 1851/2015-Plenário.*

49. Também, no relatório que conduziu ao Acórdão nº 8678/2019 – Segunda Câmara, o TCU expressou<sup>23</sup>:

<sup>22</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522superior%2520a%252050%2525%2522/%2520/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=94db95f0-f041-11e9-9188-cd36c9a8c57c>

<sup>23</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522n%25C3%25BAmero%2520m%25C3%25ADnimo%2520de%2520atestados%2522/>





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*'49.3. Poderão ser aceitos quantitativos superiores a 50% do volume a executar, desde que a especificidade do objeto licitado a recomende e acompanhadas das devidas justificativas técnicas; do contrário, patamares acima desse índice são considerados irregulares, conforme abordado no TC 000.076/2012-0 (Acórdão 737/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer) , que visava à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação predial para diversas unidade do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Rio Grande do Sul (Senac/RS) , ocasião em que o Tribunal determinou ao Senac/RS que se abstinhasse de:*

*'9.3.1. estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como de fixar quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação';*

50. *Salienta-se que, do exame de todo o Processo 00310.00004509/2019-73, que tratou da presente licitação no âmbito da CEB Distribuição, observou-se que não existe naqueles autos qualquer justificativa para as exigências levantadas pela Representante.*

51. *Desse modo, entende-se que assiste razão à Representante, já que ocorreu um desrespeito às normas a serem seguidas pelo edital quanto a esses itens.*

**"c) Sobre possível ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, prevista no Subitem 13.1 e Subitem 14.3 do Projeto Básico do Edital"**

52. *Acerca desse item, a Representante, em síntese, afirmou que a condição de quantidade superior a 1.000 estabelecimentos comerciais já credenciados, sem nenhum prazo para fazê-lo, favoreceu a atual fornecedora de vales refeição da CEB. Observou que a não concessão de referido prazo obrigaria as licitantes a firmar todos os convênios na incerteza de sucesso no certame, o que pode afugentar concorrentes da disputa (vide parágrafos 18 a 22 desta Informação).*

53. *Ao contestar a Representante quanto ao ponto em discussão neste item, a Companhia afirmou que o instrumento convocatório*

[%2520/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uuid=94db95f0-f041-11e9-9188-cd36c9a8c57c](#)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*foi claro ao informar que o prazo para apresentação de relação da rede credenciada seria desde a notificação até o momento da contratação (vide parágrafos 27 a 28 desta Informação).*

*54. Do exame da questão, depreende-se que a Representante tem razão. Realmente, a exigência constante do item 13.1 do Projeto Básico nº 01/2019, principalmente no que se refere a apresentação de relação de 1.000 (mil) estabelecimentos comerciais fornecedores de refeições preparadas, restringe a competitividade a partir do momento em que não se estabelece um prazo razoável para cumpri-la.*

*55. Apesar de o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CEB – RILC vigente à época do certame determinar que deveria constar do edital o prazo para assinatura do contrato<sup>24</sup>, isso não foi cumprido. Entende-se que se tivesse ao menos essa informação, os pretensos licitantes teriam uma noção do tempo disponível para atender ao requisito.*

*56. Portanto, apesar de a CEB, em sua manifestação dizer que decorreu um prazo até maior que 30 dias entre a homologação do resultado e convocação para assinatura do contrato (vide parágrafo 28 desta Informação), isso não retira a impropriedade praticada, já que, inexistiu um prazo regulamentar previamente determinado.*

*57. Da mesma forma que demorou esse tempo para assinar o ajuste, poderia, também, ter havido maior celeridade. Aos interessados em participar da licitação cabe a análise do edital e do projeto básico. E nesses documentos não constaram estabelecimentos de prazos.*

*58. Compreende-se que, com isso, se restringiu a participação de empresas de fora do Distrito Federal, pois somente a quem já tivesse credenciada a rede exigida seria possível o atendimento da condição, afetando a competitividade.*

*59. Entende-se importante trazer entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca do assunto. No Acórdão nº 2962/2012 – Plenário, aquela Corte de Contas manifestou<sup>25</sup>:*

*(...)*

*9.4. dar ciência ao Sebrae/TO que, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, as exigências inseridas nos editais das licitações devem se limitar àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*

<sup>24</sup> Artigo 65, inciso XVII – e-DOC 66E9C658-c (pág. 43).

<sup>25</sup> <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2962%252F2012/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=227115d0-f758-11e9-9f0a-49eea1bf2231>.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*contratuais, na medida em que a comprovação de atividade em local específico para a qualificação técnica do licitante pode vir a ter potencial para causar restrição à competitividade do certame, **razão pela qual a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a exigência de comprovação de rede credenciada seja feita na fase de contratação, com estabelecimento de prazo razoável para que a vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais das localidades onde os empregados que usufruirão do benefício de auxílio-alimentação estejam lotados;***

*(...).*

60. Também, no Voto Condutor do Acórdão TCU nº 686/2013 – Plenário, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti trata a questão nos seguintes termos<sup>26</sup>:

*7. De fato, conforme jurisprudência (Acórdãos 1884/2010, 307/2011, 2962/2012, 3400/2012, todos do Plenário), o momento adequado para a exigência de apresentação da rede credenciada é quando da contratação, **concedendo ao licitante vencedor prazo razoável para tanto, de forma a garantir uma boa prestação do serviço sem causar qualquer prejuízo à competitividade do certame.** A inclusão dessa exigência no decorrer da licitação constitui ônus financeiro e operacional desarrazoado para as empresas competidoras.*

61. *Salienta-se que não se questiona aqui o momento de apresentação da rede credenciada, já que o Edital em exame não desrespeitou essa regra, estabelecendo que seria no ato de assinatura do contrato.*

62. *Discute-se aqui a ausência de prazo, em edital, para que fosse cumprida essa condição. Deixa-se claro que não é possível afirmar que as exigências constantes do edital questionadas pela Representante tiveram alguma influência no fato, mas, vale ressaltar que 10 empresas e duas pessoas físicas<sup>27</sup> retiraram a documentação referente ao Pregão em análise, mas somente 3 empresas participaram do certame<sup>28</sup>.*

63. *Sem o conhecimento do prazo que decorreria até a assinatura do contrato, as empresas que quisessem participar do certame, teriam que cadastrar, previamente, a rede de atendimento.*

<sup>26</sup>

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/686%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=227115d0-f758-11e9-9f0a-49eea1bf2231>.

<sup>27</sup> Não ficou claro se representavam alguma empresa.

<sup>28</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (págs. 220/227).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*Entende-se que isso, realmente, pode ter afugentado concorrentes, restringindo a competição.*

*64. Diante do exposto, compreende-se que assiste razão à Representante, pois o Edital da Licitação CEB-D nº 001.1130/2019 não estabeleceu prazo para assinatura do contrato e, conseqüentemente, para cumprimento do item 13.1 do Projeto Básico.*

### **IV – CONCLUSÕES E SUGESTÕES**

*65. Da análise do mérito da Representação, concluiu-se que assiste parcialmente razão à empresa UP Brasil – Policard Systems e Serviços S/A. Observou-se que constaram do Edital de Licitação CEB-D nº 001.1130/2019 condições que podem ter restringido a competitividade do certame, além de ferir as normas legais<sup>29</sup>.*

*66. Isso ficou caracterizado na obrigação de apresentação de pelo menos três atestados, e que esses comprovassem no mínimo 50% do objeto licitado.*

*67. Quanto ao número de atestados, desrespeitou-se o estabelecido no artigo 3º, caput, e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, cujo entendimento foi dado pela Decisão Normativa TCDF nº 02/2003, de que não seria permitida essa exigência.*

*68. Também quanto à comprovação de no mínimo 50% do objeto licitado, a CEB-Distribuição descumpriu entendimentos constantes de diversas deliberações desta Corte, como a Decisão nº 6610/2010, que determinou que quantitativos de qualificação superiores a 50% somente em casos excepcionais, quando houver justificativa tecnicamente fundamentada, o que não é o caso em questão, em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.*

*69. Também, foi observada impropriedade no fato de não constar do edital prazo para assinatura do contrato e, conseqüentemente, para entrega da relação de estabelecimentos credenciados em número superior a 1.000. Isso feriu o exposto no artigo 65, inciso XVII do RILC da CEB, além de jurisprudência do Tribunal de Contas da União.*

*70. Ante o exposto, entende-se que a licitação em exame contém impropriedades que poderiam levar à sua revogação. Entretanto,*

<sup>29</sup> Ressalta-se que, quanto à indicação de possível incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços, entende-se que não ficou caracterizada a ocorrência.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*cabe destacar que o certame já foi finalizado, tendo o contrato sido assinado em 21/08/2019<sup>30</sup>.*

*71. Desta forma, em princípio, a providência a ser adotada seria a anulação do referido ajuste, se abrindo novo certame. No entanto, compreende-se que referida medida não seria o melhor caminho, já que poderia trazer prejuízos aos empregados da CEB Distribuição, com uma possível paralisação no fornecimento dos vales alimentação e refeição.*

*72. Destaca-se que, apesar das impropriedades observadas, inicialmente não se observou dano ao erário, pois o certame, apesar de ter somente três concorrentes, obteve um desconto na taxa de administração superior ao contrato anterior (que já era firmado com a empresa contratada atual).*

*73. Diante desses fatos, entende-se que a melhor medida seria determinar à Companhia que adote desde já as medidas necessárias para abertura de novo procedimento de licitação para contratação de empresa para fornecimento de tíquetes refeição e alimentação para seus empregados, de forma que, cumprido o Contrato nº 757/2019 – CEB Distribuição S/A, este não seja prorrogado.*

*74. Salieta-se que, em razão das impropriedades observadas, os responsáveis devem ser chamados em audiência para que apresentem justificativas sobre as questões apontadas nesta Informação.*

*75. Destaca-se que os envolvidos na questão são os seguintes:*

***Tabela 01***

<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>NEXO DE CAUSALIDADE</b>
Stella Juliana da Conceição Santos	Elaboração do Projeto Básico <sup>31</sup>
Eduardo Freitas Sampaio	Aprovação do Projeto Básico <sup>32</sup>
Marcelo Andrade Cruz	Instrução, como presidente da CPL, pela continuidade do certame, mesmo tendo a Procuradoria Jurídica questionado cláusulas restritivas <sup>33</sup> .

”

7. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

*“I. tomar conhecimento:*

<sup>30</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (págs. 308/320).

<sup>31</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (pág. 26).

<sup>32</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (pág. 99).

<sup>33</sup> Vide cópia do Processo 00310.00004509/2019-73 – e-DOC C6F1E061-c (págs. 91/97).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

*a. da Representação formulada pela Empresa UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A (peça 4), para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

*b. da Carta SEI-GDF nº 251/2019 – CEB-D/DD (Peça 18), da cópia do Processo GDF nº 00310.00004509/2019-73 (e-DOC C6F1E061-c) e do Regimento Interno de Licitações e Contratos da CEB (e-DOC 66E9C658-c);*

*II. determinar à CEB Distribuição que adote desde já as medidas necessárias para abertura de novo procedimento de licitação para contratação de empresa para fornecimento de tíquetes refeição e alimentação para seus empregados, de forma que, cumprido o Contrato nº 757/2019 – CEB Distribuição S/A, este não seja prorrogado;*

*III. chamar em audiência os empregados da CEB listados na Tabela 01 desta Informação, com fundamento no artigo 57, II da Lei Complementar nº 01/94, c/c o artigo 272, II do RI/TCDF, para que apresentem razões de justificativa em razão das impropriedades observadas no Edital de Licitação CEB-D nº 001.1130/2019, que podem ter restringido a competitividade do certame, além de ferir as normas legais;*

*IV. autorizar:*

*a) o envio de cópia:*

*1. da presente Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao representante da Empresa UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A, na pessoa do seu advogado Sr. Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques;*

*2. da presente Informação, da matriz de responsabilização, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos responsáveis indicados na Tabela 01, de forma a subsidiar o cumprimento do item III acima;*

*b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade para as providências pertinentes.”*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

8. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 758/19 (e-doc 35B191FA-e), de 21.11.2019, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE, aquiesce à proposta da Unidade Instrutiva.

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

### VOTO

9. Nesta fase, examina-se o mérito da Representação protocolada pela empresa privada UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A., com pedido de cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Licitação CEB-D nº 001-1130/2019, da Companhia Energética de Brasília – CEB, que tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de tíquetes refeição e alimentação (e-doc 05994E9D-c).

10. Em apertada síntese, a Representante apontou que o edital lançado pela CEB supostamente conteria termos que restringiram a competitividade da disputa em razão das seguintes situações:

i) incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços;

ii) forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, prevista no Subitem 2.12, alínea “b” do Edital;

iii) ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, prevista no Subitem 13.1 e Subitem 14.3 do Projeto Básico do Edital.

11. A licitação foi concluída nos termos indicados no § 13 do Voto apresentado na S.O. de 2.7.2019 (e-doc 25B826E2-e) e o contrato assinado com a empresa Ticket Serviços S/A em 21.8.2019 (fls. 308/320 do e-doc C6F1E061-c).

12. Naquela assentada, o Tribunal, ao conhecer da Representação – sem deferir a cautelar pleiteada – concedeu à Companhia Energética de Brasília – CEB e à empresa privada Ticket Serviços S.A. (vencedora da Licitação CEB-D nº 001-1130/2019) prazo para apresentar esclarecimentos sobre a matéria, o que se deu por meio da Carta SEI-GDF nº 251/2019 – CEB D/DD (e-doc E8F88BB0-c).

13. O Corpo Técnico, com aquiescência do **Parquet** especializado, sugere a procedência parcial da exordial, com emissão de determinação à jurisdicionada e audiência dos responsáveis.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

14. Passa-se à apreciação.

15. No que atine à incongruência de informações sobre os elementos referenciais necessários para composição da proposta de preços, a empresa alegou que havia incoerência no cotejamento entre o valor estimado da contratação (R\$ 15.829.220,00), a quantidade de empregados beneficiados (950) e o valor individual de cada benefício (R\$ 1.300,20). Além disso, reputou a impossibilidade editalícia de serem ofertadas taxas de administração zero ou negativa.

16. Ocorre que, conforme demonstrado pela jurisdicionada, constava do item 4.9 do Projeto Básico nº 1/2019<sup>1</sup> – de amplo acesso às empresas interessadas – a possibilidade de modificação do quantitativo e/ou do valor do vale alimentação em virtude de razões diversas, tais como acordos coletivos de trabalho. Para tanto, foi estimada uma correção equivalente a 4% do INPC, na forma indicada na tabela a seguir:

<i>PERÍODO</i>	<i>VR. MENSAL</i>	<i>VR. ANUAL</i>
<i>09 a 10/2019 (2 meses)</i>	<i>1.276.560,00</i>	<i>2.553.000,00</i>
<i>11/2019 a 8/2020 (10 meses - Previsão INPC de 4%)</i>	<i>1.327.622,00</i>	<i>13.276.220,00</i>
<i>CUSTO TOTAL DO NOVO CONTRATO</i>		<i>15.829.220,00</i>

Fonte: fls. 1/2 do e-doc E8F88BB0-c.

17. Outrossim, no que diz respeito à taxa de administração, o item 2.13 do edital previu o critério de maior desconto, especificando, inclusive, exemplos de cotação e indicando expressamente a possibilidade de descontos com variação entre 0% e 132,7% (salienta-se que um desconto superior a 100% conduz logicamente a uma taxa de administração negativa), de modo que a alegação resta afastada.

18. Quanto à suposta forma restritiva na apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos como condição de habilitação, a empresa representante suscitou a ocorrência de desconformidade com relação ao artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93<sup>2</sup> e ao Regulamento Interno

<sup>1</sup> “4.9 O quantitativo e os valores de cada cartão eletrônico poderá ser alterado em decorrência de variação no efetivo de pessoal, acordos coletivos e/ou modificações na estrutura de preço do valor dos alimentos, conforme critérios administrativos adotados pela CEB DISTRIBUIÇÃO.” Fonte: fls. 1/2 do e-doc E8F88BB0-c.

<sup>2</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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

de Licitações e Contratos da CEB – RILC<sup>3</sup>, uma vez que o Edital exigiu a atestados que abrangessem um período de 3 (três) anos, ao passo que a duração do contrato é de apenas 1 (um) ano. Contestou, também, a exigência de apresentação de pelo menos 3 (três) atestados de capacidade técnica, bem como que estes comprovassem no mínimo 50% do objeto licitado.

19. Não se vislumbra irregularidade no que se refere à apresentação de atestados que tenham abrangência de um período de 3 (três) anos, pois o item 10.6-b, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa nº 05/2017 – MPOG<sup>4</sup>, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934/18, autoriza que seja feita referida exigência, **in verbis**:

*“10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante: (...)*

*b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;”*

20. Entretanto, **no tocante à obrigação de apresentação de pelo menos 3 (três) atestados comprovando pelo menos 50% do objeto licitado, verifica-se um descolamento das normas de regência da matéria, com potencial restrição ao caráter competitivo da licitação.** Com efeito, tendo em vista que o certame visava ao fornecimento de bens comuns, as exigências que não envolvam conhecimento e capacitação técnicos diferenciados, não usuais ou infungíveis devem ser tidas por impertinentes e/ou irrelevantes, consoante remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU. A esse respeito, na linha do que bem pontuou a Instrução, reproduz-se trecho do Acórdão nº 825/2019 – Plenário/TCU<sup>5</sup>:

*“9.3.2. a exigência de apresentação de dois atestados de capacidade técnica é **contrária** à jurisprudência do TCU, que **considera irregular o estabelecimento de número mínimo de atestados para fins de habilitação**, a exemplo dos Acórdãos 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, 737/2012 e 1.052/2012 do Plenário, **a não ser que a especificidade do objeto recomende esse requisito, situação***

<sup>3</sup> e-doc 66E9C658-c.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/anexo-in5-2017>>. Acesso em 1.3.2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E69B06514016A45BF79D52F4D>>. Fls. 53/54 do documento eletrônico. Acesso em 1.3.2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

***em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.” (grifei).***

21. Inclusive, a Decisão Normativa TCDF nº 02/2003<sup>6</sup> é clara ao estabelecer o seguinte entendimento sobre o assunto:

***“O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, XXVI, do Regimento Interno, e tendo em conta o decidido pelo Egrégio Plenário na Sessão Ordinária realizada em 18 de novembro de 2003, conforme consta do Processo nº 0691/03, Considerando a necessidade de estabelecer orientação para a elaboração de editais de licitação pelos jurisdicionados; Resolve baixar a seguinte DECISÃO NORMATIVA:***

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

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

22. Idêntico raciocínio deve ser aplicado à exigência de comprovação de execução de, **no mínimo**, 50% do objeto licitado. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos **não devem ultrapassar 50%** do previsto no orçamento base. Assim, é **irregular** a exigência de atestado de capacidade técnica com **quantitativo mínimo superior a 50%** do objeto licitado, exceto se houver justificativa técnica plausível.

23. Cita-se, por oportuno, trecho de Voto do i. Ministro ANDRÉ DE CARVALHO na condução do Acórdão nº 8678/2019 – 2ª Câmara – TCU<sup>7</sup>:

***“Poderão ser aceitos quantitativos superiores a 50% do volume a executar, desde que a especificidade do objeto licitado a recomende e acompanhadas das devidas justificativas técnicas; do contrário, patamares acima desse índice são***

<sup>6</sup> Disponível em: < <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Decis%C3%A3o-Normativa-02-2003-Editais-de-licita%C3%A7%C3%A3o-Exig%C3%Aancias-Capacita%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-1.pdf>>. Acesso em 1.3.2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/8678%252F2019%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI NT%2520desc/1/%2520?uid=8e2165d0-5bf5-11ea-9729-71f0b3145809>>. Acesso em: 1.3.2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

***considerados irregulares, conforme abordado no TC 000.076/2012-0 (Acórdão 737/2012-TCU Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer), que visava à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação predial para diversas unidades do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Rio Grande do Sul (Senac/RS) (...) (grifei).***

24. O entendimento desta Corte de Contas vai na mesma linha daquele externado pelo TCU, consoante Decisões nºs 6.610/10-CRR<sup>8</sup> e 4.211/13-CPM<sup>9</sup>. **In casu**, após regular exame pelo Corpo Técnico do Processo nº 00310.00004509/2019-73, constatou-se a ausência de justificativa para as exigências indicadas no § 20.

25. No que tange à **ausência de prazo para apresentação da rede credenciada de estabelecimentos comerciais – em quantitativo superior a 1.000 estabelecimentos comerciais, conforme item 13.1 do Projeto Básico –**, também assiste razão à empresa representante. Como bem asseverou o Corpo Instrutório, apesar de o edital informar que a comprovação deveria ocorrer no ato de assinatura do contrato, o instrumento convocatório não assinalou, de maneira objetiva, um prazo para cumprimento da exigência.

26. Com efeito, não é razoável exigir que todos os interessados no certame já cumpram previamente a exigência de rede credenciada ou ainda que – paralelamente ao transcurso do processo licitatório – enviem esforços para credenciar mais de 1.000 estabelecimentos sem a garantia de êxito no chamamento público. Desta forma, faz-se necessário franquear um prazo à licitante vencedora para a comprovação da rede credenciada. Mais do que isso, esse prazo deve constar de modo expresso e objetivo do edital da licitação, sob risco de afugentar concorrentes da disputa.

27. Assim, em consonância com os Pareceres, verifica-se que a

---

<sup>8</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III - determinar à NOVACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, **reveja os quantitativos mínimos exigidos** no edital da Concorrência nº 075/2009-ASCAL/PRES e nos demais certames que vier a promover de forma que **representem no máximo 50% do total de cada item** mais relevante da obra, **salvo em casos excepcionais, quando houver justificativa tecnicamente fundamentada**, em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (...) (grifei).

<sup>9</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II. determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF que: (...) 2) para o subitem 3.4.3.5 do Edital, relativo à comprovação da qualificação técnico-operacional, ajuste o limite mínimo previsto para o quesito “Concreto Betuminoso Usinado a Quente, incluindo espalhamento e compactação” **de modo que não ultrapasse a 50% do quantitativo previsto para a execução dos serviços;** (...) (grifei).





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

Representação deve ser considerada **parcialmente procedente**. Todavia, cotejando as falhas constatadas com a disputa ocorrida no caso concreto, nota-se que, em princípio, não houve prejuízo aos cofres da Companhia (tendo ocorrido, inclusive, vantagem quando comparado com o contrato que estava vigente à época dos fatos), de sorte que a matéria em questão – e o contrato dela derivado, assinado em 21.8.2019 com prazo de vigência de 1 (um) ano – não se encontra comprometida.

28. Inobstante, à vista das impropriedades apontadas pelo Corpo Técnico, devem ser chamados em audiência os responsáveis indicados no § 37 do Parecer nº 758/19 (e-doc 35B191FA-e), bem como determinado à CEB que, desde já, adote as medidas necessárias para abertura de novo procedimento de licitação para contratação de empresa para fornecimento de tíquetes refeição e alimentação para seus empregados, de forma que, cumprido o Contrato nº 757/2019 – CEB Distribuição S/A, este não seja prorrogado.

Ante o exposto, em harmonia com os Pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento da Carta SEI-GDF nº 251/2019 – CEB-D/DD (e-doc E8F88BB0-c), da cópia do Processo GDF nº 00310.00004509/2019-73 (e-doc C6F1E061-c) e do Regimento Interno de Licitações e Contratos da CEB (e-doc 66E9C658-c);

II. considere, no mérito, parcialmente procedente a Representação formulada pela Empresa UP Brasil – Policard Systems e Serviços S.A (e-doc 05994E9D-c);

III. determine à CEB Distribuição que, desde já, adote as medidas necessárias à abertura de novo procedimento de licitação para contratação de empresa para fornecimento de tíquetes refeição e alimentação para seus empregados, de forma que, cumprido o Contrato nº 757/2019 – CEB Distribuição S/A, este não seja prorrogado;

IV. autorize, com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, c/c o art. 272, inciso II, do RI/TCDF, a audiência os empregados da CEB listados na Tabela 01 da Informação nº 52/2019 – SEGEM/2ªDIGEM (e-doc 6B8563EF-e), para que apresentem razões de justificativa em virtude das impropriedades observadas no Edital de Licitação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5

Proc.: 14.980/19-e

CEB-D nº 001.1130/2019, que podem ter restringido a competitividade do certame, além de ferir as normas legais;

V. dê ciência da decisão que vier a ser proferida à Representante, na pessoa do seu advogado, Dr. Pedro Henrique Ferreira Ramos Marques (OAB/SP nº 261.130), encaminhando-lhe cópia deste Relatório/Voto e informando-lhe que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push ([www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br) - Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail);

VI. autorize:

a) o envio de cópia da Informação nº 52/2019 – SEGEM/2ªDIGEM, da matriz de Responsabilização, deste Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos responsáveis indicados na Tabela 01 da referida Informação, de forma a subsidiar o cumprimento do inciso IV;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 17 de junho de 2020.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição antecipada.