



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**Processo nº:** 00600-00000306/2021-21.

**Órgão/Entidade:** Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

**Assunto:** Representação.

**Ementa:**

- Representação, com pedido de liminar, formulada pela empresa Controller Assessoria Contábil S/S versando acerca de possíveis irregularidades atinentes ao Pregão Eletrônico nº 001/2020 - BIOTIC, lançado pela Terracap, que tem por objeto a contratação de serviços profissionais de assessoramento, consultoria e escrituração contábil, fiscal, departamento de pessoal, bem como composição das peças do processo de prestação de contas anual da BIOTIC – S/A, referente ao exercício de 2021 (peça 3);
- Decisão nº 11/2021 (peça 8): Suspensão do certame. Oitiva da Jurisdicionada;
- Remessa de documentos pela Terracap em resposta ao *decisum* (peças 15/31);
- **Nesta fase:** Exame meritório;
- Corpo Técnico (peça 32): Pela procedência parcial da Representação e anulação do certame;
- **VOTO parcialmente divergente.** Improcedência da Representação. Revogação da medida cautelar. Continuidade do certame. Arquivamento do feito.

## RELATÓRIO/VOTO

Cuidam os autos de Representação, com pedido de liminar, formulada pela empresa Controller Assessoria Contábil S/S versando acerca de possíveis irregularidades atinentes ao Pregão Eletrônico nº 001/2020 - BIOTIC, lançado pela Terracap, que tem por objeto a contratação de serviços profissionais de assessoramento, consultoria e escrituração contábil, fiscal, departamento de pessoal, bem como composição das peças do processo de prestação de contas anual da BIOTIC – S/A, referente ao exercício de 2021 (peça 3).

Aduziu a Representante que apresentou proposta de menor valor para o certame, no montante de R\$ 110.500,00 por ano.

Asseverou que, mesmo apresentando a menor proposta de preços, foi desclassificada indevidamente do certame pelo Pregoeiro sob a alegação de que não atendeu o disposto no item 9.1.7 do edital<sup>1</sup>, na medida em que não

---

<sup>1</sup>“9. DA QUALIFICAÇÃO DO PRESTADOR DESERVIÇO:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

apresentou atestado de capacidade técnica comprovando a prestação de serviços a empresas públicas.

Afirmou que os documentos apresentados demonstram que ela realizou serviços compatíveis com os descritos no edital, mormente os contratos firmados junto ao Instituto Hospital de Base e à Granja do Torto, pessoas jurídicas de direito privado, nos períodos de 26/01/2018 a 26/01/2019 e de 21/03/2019 a 31/05/2020, respectivamente (Anexo 3 - Documentos de Habilitação da CONTROLLER).

Destacou que não foi informada a respeito do andamento da análise do recurso, fato que contraria o art. 3º, inciso II, da Lei 9.784/1999, bem assim comprometeu o seu direito constitucional de defesa.

Diante de tais considerações, requereu **(i) cautelarmente**, a suspensão do certame no estágio em que se encontra; e **(ii) no mérito**, a reconsideração da desclassificação da Representante, *“restabelecendo a legalidade do referido certame e garantindo à Administração o atendimento à economicidade com a futura contratação pelo menor valor ofertado na licitação”*

**Na fase anterior**, o Tribunal, por meio da Decisão nº 11/2021 (peça 8), conheceu da Representação e, deferindo o pleito da Representante, cautelarmente, determinou a suspensão do certame até manifestação ulterior acerca da matéria.

Além disso, mediante o citado *decisum*, fixou prazo para a Terracap se manifestar quanto aos fatos narrados na exordial, bem assim, em consagração ao princípio da ampla defesa e contraditório, facultou à sociedade empresária Metrópole Soluções Governamentais e Empresariais Eireli, primeira colocada no certame, oportunidade para apresentar suas contrarrazões.

Em resposta à deliberação do e. Plenário, a Terracap enviou os documentos constantes das peças 15 a 31 com os esclarecimentos que entendeu pertinentes.

Importa destacar que não consta dos autos manifestação da sociedade empresária Metrópole Soluções Governamentais e Empresariais Eireli.

**Portanto, a presente fase processual cinge-se ao exame meritório da exordial.**

---

9.1. O Prestador de Serviço a ser contratado deverá apresentar, antes da contratação, os seguintes documentos:

9.1.2. certificado de capacidade técnica e portfólio da empresa;

9.1.7. **comprovação de experiência de prestação de serviço à Empresas Públicas, de no mínimo 1 (um) ano;** ”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Nesse sentido, o Corpo Técnico, mediante a Informação nº 18/2021 – DIGEM3 (peça 32), após exame dos documentos juntados aos autos pela jurisdicionada, pugnou pela procedência da Representação no que diz respeito a contradição entre os itens 10.3 do Edital e 9.1.7 do Termo de Referência, entendendo que tal ocorrência é motivo para anulação do certame.

Da instrução destaco o seguinte excerto:

**III - ANÁLISE**

**III.1 - CONTRADIÇÃO ENTRE O EDITAL DO PREGÃO E O SEU TERMO DE REFERÊNCIA**

7. Argumentou a empresa que verificou contradição entre o Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2020 – Biotic/Terracap e seu Termo de Referência<sup>2</sup>:

*Já sob o ponto de vista do motivo da desclassificação, é forçoso apontar que a leitura conjunta do edital e do termo de referência gerou uma percepção de que os atestados apresentados pela CONTROLLER estavam em conformidade com as exigências técnicas do certame, uma vez que **o edital mencionava a pessoas jurídicas de direito público ou privado(...)***

*Com a desclassificação posterior da CONTROLLER, tendo por base a argumentação de que seus atestados não se referiam a experiências prévias de prestação de serviços a empresas públicas, o Pregoeiro fez prevalecer a equivocada tese de que **a previsão do termo de referência se sobrepõe à do edital**. Isso porque, se somente fossem cabíveis as experiências prévias na prestação de serviços a empresas públicas, pessoas jurídicas de direito privado, **não haveria razão** para que o **edital previsse também a apresentação de atestados de pessoas jurídicas de direito público**. (sem negritos, no original)*

8. Em resposta, a jurisdicionada arguiu que<sup>3</sup>:

*Outrossim, **o Termo de Referência integra o Edital, e as exigências de comprovação de qualificação técnica** expressas nos itens 10.3 do Edital e 9.1.7. do Termo de Referência **são complementares e não incongruentes**, podendo a licitante apresentar tantos atestados "fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado" quanto dispusesse.*

*Na hipótese de não comprovação de experiência anterior na prestação de serviços para empresas públicas pelo prazo mínimo, de um ano, a licitante deveria comprovar sua aptidão por meio de atestados de complexidade equivalente ou superior ao do objeto da licitação em apreço, o que, smj, não foi comprovado. (sem negritos, no original)*

9. Consoante dicção de Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), o instrumento convocatório<sup>4</sup>:

*"é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41*

<sup>2</sup> Peça 3, fls.5 e 6.

<sup>3</sup> Peça 20, fl. 3.

<sup>4</sup> Furtado, Lucas Rocha; Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007, p.416.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

- da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.
10. Nessa toada, é dever da Administração Pública obedecer à legislação regente dos procedimentos licitatórios a fim de atender ao princípio da legalidade, moralidade, entre outros.
11. Devem ser obedecidos o **formalismo** e a **vinculação ao instrumento convocatório**, assim como a **competitividade** do certame, de forma que venham a ampliar a gama de proponentes e viabilizar a seleção da melhor proposta (competição de preços).
12. A Lei 13.303/2016<sup>5</sup> prevê:
- 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. A par disto, verificamos que as exigências contidas em Editais de licitação não podem ultrapassar os limites da lei, sob pena de ofender o princípio da legalidade, aliado ao fato de que caracteriza restrição à competição.
13. No mesmo norte, o Termo de Referência e o Edital não podem ser divergentes naquilo que pretendido ou para habilitação das empresas interessadas na participação do certame, inclusive para efeito de execução contratual por parte do vencedor da licitação.
14. O Edital e o Termo de Referência referentes ao Pregão Eletrônico nº 001/2020 – Biotic/Terracap encontram-se acessíveis em sítio eletrônico da Terracap<sup>6</sup>.
15. Em referido Edital consta:
- CAPÍTULO X - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**
- 10.1. A **qualificação técnica** será efetuada conforme item 09 do Termo de Referência, anexo I do Edital, e dos itens que segue:
- 10.2. Registro ou inscrição, válidos, da sociedade empresária e profissionais indicados, na entidade profissional competente;
- 10.3. Os **atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes e suficientes para comprovar a aptidão do licitante, deverão ser devidamente registrados nos órgãos de conselho de classe e obrigatoriamente apresentados com as CAT; (sem negritos, no original)
16. Já, no Termo de Referência, consta:
- 9. DA QUALIFICAÇÃO DO PRESTADOR DE SERVIÇO:**
- 9.1. O Prestador de Serviço a ser contratado deverá apresentar, antes da contratação, os seguintes documentos:

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em 19.02.2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-informacao/licitacoesatualizado-diariamente/376-pregao-eletronico-n-001-2020-biotic>. Acesso em 18.02.2021.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

- 9.1.2. **certificado de capacidade técnica** e portfólio da empresa;  
(...)
- 9.1.7. comprovação de **experiência de prestação de serviço à Empresas Públicas**, de no mínimo 1 (um) ano;  
(sem negritos, no original)
17. No caso em apreço, identificou-se **divergência** entre o **Termo de Referência** e o **Edital de licitação**, quanto a documento de habilitação técnica, o que configura flagrante **ilegalidade**.
18. Em outro giro, temos que essa divergência **cerceia a participação das empresas**, haja vista que, o que se pede no Termo de Referência não está contemplado no Edital, o que gera dúvidas quanto a qual exigência será obrigatória para participar da licitação.
19. No caso “sub examine”, verifica-se que houve ofensa ao princípio da **vinculação ao edital**, ao princípio da **competitividade** (as dúvidas exurgidas quanto a qual critério de habilitação técnica usar pode levar a participantes do certame a deixar de continuar, pela confusão de informações) e ao princípio da **isonomia** entre os licitantes (fere a isonomia a presença de duas regras distintas, aplicadas aos participantes de um único certame licitatório).
20. Dessarte, razão assiste à Representante, quanto ao quesito, devendo-se considerar a **Representação**, quanto ao **ponto focado, procedente**

**III.2 - EXIGÊNCIA EXCESSIVA NA HABILITAÇÃO DO CERTAME**

21. Outro aspecto abordado na Representação foi a exigência – considerada excessiva – na habilitação do certame<sup>7</sup>:

Esses dispositivos deixam claro que **o ordenamento jurídico brasileiro permite sim a restrição dos certames sob o ponto de vista técnico**, como forma de garantir a boa e regular prestação de serviços para a Administração Pública, **mas não admite restrições desnecessárias, que possam ser dispensadas**, como a que está explícita no julgamento realizado pela Comissão de Licitação a partir da desclassificação da CONTROLLER. Admitir essa restrição, significa não observar o almejado equilíbrio entre a isonomia (igualdade de oportunidade de contratar com a Administração Pública) e a eficiência administrativa (contratação de fornecedor com capacidade técnica adequada para a execução do contrato).  
(...)

Além da questão específica da referida inconsistência, também a interpretação de que **a experiência adequada é apenas aquela referente a empresas públicas se mostra totalmente desarrazoada** no tocante ao objeto deste certame. **Isso porque, a CONTROLLER demonstrou ser capaz de prestar serviços similares a outros tipos de entidades de direito privado**.

(sem negritos, no original)

22. A jurisdicionada respondeu<sup>8</sup>:

Ultrapassada esta questão, é extremamente importante salientar que a empresa CONTROLLER não atendeu corretamente ao disposto no item 9.1.7. do Termo de Referência SEI nº (47315370), na medida em que **os documentos por ela apresentados não comprovam experiência anterior de prestação de serviços a**

<sup>7</sup> Peça 3, fls. 7 e 9.

<sup>8</sup> Peça 20, fls. 2 e 3.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

**empresas públicas.** Tampouco os atestados emitidos pelo Instituto Hospital de Base e pelo Parque Granja do Torto, pessoas jurídicas de direito privado, comprovariam a prestação de serviços compatíveis com o objeto do edital.

Ao contrário do alegado pela representante, o disposto no item 9.1.7. do Termo de referência **não restringe indevidamente a participação de interessados, uma vez que a contabilidade das empresas públicas possui especificidades não presentes em pessoas jurídicas de naturezas diversas.** Na verdade, não há que se falar em restrição, mas de preocupação e zelo com a coisa pública, na medida em que **se trata de serviço a ser prestado a empresa pública subsidiária integral de outra empresa pública,** cuja composição societária é formada dois entes públicos distintos. Por este motivo, **a exigência de comprovação de experiência anterior** de, pelo menos, um ano de serviços compatíveis ao objeto licitado, especificamente **para empresa pública,** afigura-se **relevante e indispensável, sob pena de colocar em risco a contabilidade e a prestação de contas de empresa que indiretamente é integralmente de dois entes federados.** (sem negritos, no original)

23. A Lei nº 13.303/2016<sup>9</sup> estabelece:

Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

(...)

*II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnico ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;*

24. Nota-se que o Edital do certame harmoniza-se, em seu item 10.2, com os termos do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93<sup>10</sup>, ao estabelecer a necessidade de **atestados** fornecidos por **pessoas jurídicas de direito público ou privado**, para a comprovação das aptidões para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação.

25. Destoa a peça editalícia, em outro giro, da exigência insculpida no **Termo de Referência**, o qual restringe a participação àqueles que ostentem atestados fornecidos, exclusivamente, por Empresas Públicas, **pessoas jurídicas de direito privado.**

26. Colacionam-se, a seguir, diversos enunciados do TCU sobre o tema focado:

- As exigências relativas à **qualificação técnica** devem ser motivadas e se ater ao **mínimo necessário à execução do objeto**, de modo a evitar a **restrição ao caráter competitivo** do certame.<sup>11</sup> (Acórdão TCU nº 450/2008-Plenário)

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm) Acesso em 18.02.2021.

<sup>10</sup> Art. 30 (...) § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

<sup>11</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

As **exigências técnicas** em procedimentos licitatórios devem ser feitas com base em **estudo técnico** que

- comprove a sua necessidade. <sup>12</sup> (Acórdão TCU nº 2406/2006-Plenário)
- São consideradas **impertinentes e irrelevantes** para fins de **habilitação técnica** as exigências que **não envolvam conhecimento e capacitação técnicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais**.<sup>13</sup> (Acórdão TCU nº 2357/2007-Plenário)

(sem negritos, no original)

27. Verifica-se que, para fins de **habilitação técnica**, deve-se seguir o rol taxativo do inc. II, art. 58 da Lei 13.303/2016. A fixação de exigências técnicas deve ser **restrita** ao **conhecimento** e capacitação técnicos **indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, e deve ser **motivada**, baseada em **estudo técnico** que comprove sua necessidade.

28. “In casu”, o objeto do certame está especificado no Edital do Pregão<sup>14</sup> como:

**I - OBJETO E RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

1.1.A presente licitação tem por objeto Execução de serviços profissionais de **assessoramento, consultoria e escrituração contábil, fiscal**, departamento de pessoal, bem como composição das peças do processo da **Prestação de Contas Anual da BIOTIC S/A**, referente ao exercício de 2021, visando atendimento conforme especificações nos termos do Termo de Referência constante do Processo nº 04005-00000100/2020-35 e de conformidade com os termos deste Edital e demais especificações contidas em seus anexos. (sem negritos, no original)

29. Como se observa, o objeto abarca a escrituração contábil. Como a jurisdicionada deixa claro em sua manifestação<sup>15</sup>:

**a contabilidade das empresas públicas possui especificidades não presentes em pessoas jurídicas de naturezas diversas**. Na verdade, não há que se falar em restrição, mas de preocupação e zelo com a coisa pública, na medida em que se trata de **serviço a ser prestado a empresa pública subsidiária integral de outra empresa pública, cuja composição societária é formada dois entes públicos distintos**. Por este motivo, a exigência de

---

31548 /score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 18.02.2021.

<sup>12</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA)

33932 /score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 18.02.2021.

<sup>13</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudenciaselecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA)

32945 /score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 18.02.2021.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao/licitacoesatualizado-diariamente/376-pregao-eletronico-n-001-2020-biotic>. Acesso em: 18.02.2021.

<sup>15</sup> Peça 20, fl. 3.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

comprovação de **experiência anterior de, pelo menos, um ano de serviços compatíveis ao objeto licitado, especificamente para empresa pública, afigura-se relevante e indispensável, sob pena de colocar em risco a contabilidade e a prestação de contas de empresa** que indiretamente é integralmente de dois entes federados. (sem negritos, no original)

30. Dessarte, não se evidencia exigência excessiva no fato de a jurisdicionada exigir atestado emitido por entidade pública, em seu Termo de Referência. Considera-se, pelo fato de a exigência prescrita na habilitação técnica dizer respeito – diretamente – ao objeto do certame, que razão assiste à jurisdicionada, quanto ao quesito, devendo-se considerar a **Representação, quanto ao ponto, improcedente.**

**III.3 - CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA**

31. A Representante alega que houve cerceamento do direito de defesa<sup>16</sup>:

(...) houve, no mínimo, uma **falha de comunicação por parte da TERRACAP** no sentido de não informar à CONTROLLER o andamento das análises do recurso quando foi questionada (...)

**Essa falha também comprometeu o direito constitucional de defesa da CONTROLLER**, na medida em que o exíguo prazo para a interposição do recurso, dos dias 13 a 15/01/2021, transcorreu e não foi possível à empresa apresentar na TERRACAP seu pedido de recurso.

(sem negritos, no original)

32. Argumentou a jurisdicionada<sup>17</sup>:

(...) antes de analisar os argumentos produzidos pela empresa CONTROLLER, vale notar que, conforme o disposto no CAPÍTULO VI - IMPUGNAÇÃO DO EDITAL, **a mesma dispunha de 03 (três) dias úteis** antes da data marcada para o recebimento das propostas para impugnar o Edital e seus anexos, **mas quedou-se inerte**. Por via de consequência, operou-se a **preclusão de seu direito de impugnação dos termos editalícios**, tendo a mesma anuído com a integralidade das exigências editalícias ex vi do item 6.2. in verbis:

Os pedidos de impugnação formalizados somente serão conhecidos se encaminhados pelos interessados devidamente identificados com a respectiva documentação, no caso de pessoa jurídica acompanhando de documentação com poderes para tal, nos moldes já estabelecidos no item 4.5 deste edital. As impugnações deverão ser protocoladas no edifício sede da TERRACAP, no Núcleo de Documentação - NUDOC, o instrumento convocatório poderá ser impugnado, motivadamente por qualquer pessoa humana ou jurídica até o 3º (terceiro) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, no horário das 08:00 às 18:00, documento em original ou cópias autenticadas ou por empregado da TERRACAP, membro da comissão de licitação ou pregoeiro, conforme Decreto Federal nº 10.024/2019, Artigos 23 e 24, onde receberão um número de expediente. (sem negritos, no original)

33. Em que pese a Representante ter mencionado especificamente a questão do **prejuízo** por ela sofrido, por **problemas de comunicação entre o Pregoeiro e a Licitante**, a Terracap menciona que o

<sup>16</sup> Peça 3, fl. 4.

<sup>17</sup> Peça 20, fl. 2.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*acompanhamento dos atos do Pregão deveria ser feito pelo sítio da Terracap (peça 20, págs. 7/9):*

*Na alegação de que não houve comunicação entre a Terracap e os licitantes, não merece prosperar, eis que a licitante não observou o contido no preâmbulo e Item 4.1 do Edital, que assim regem, abaixo:*

- As propostas serão recebidas exclusivamente por meio eletrônico no sítio: [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br)*
- Pedidos de esclarecimentos, impugnações e assuntos correlatos ao presente pregão deverão ser acompanhados pelo sítio: [www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br)*

*(endereço constante na Aba dos Editais)*

*(...)*

*Todos os atos posteriores à publicação (esclarecimentos, impugnações, alterações diversas) do presente Edital deverão ser acompanhados pelo sítio da TERRACAP*

*([www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br)).*

*34. Com relação à questão do prejuízo sofrido pela Representante, por problemas de comunicação entre o Pregoeiro e a Licitante avalia-se que a informação da TERRACAP é suficiente: a Representante deveria ter acompanhado os documentos do pregão no sítio da Terracap. 35. Considera-se, portanto, o quesito improcedente.*

**III.4 - DO MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO DE PEÇA 3**

*36. Pelas razões e motivos explicitados em corrente peça instrutiva, aventa-se ao egrégio Pleno **considerar a Representação de peça 3, quanto ao mérito, parcialmente procedente no tocante à divergência de requisito de habilitação técnica entre Edital e Termo de Referência.***

*37. Improcede a Representação, quanto à alegada exigência restritiva no tocante à habilitação técnica.*

*38. Quanto ao problema de comunicação informado entre o Pregoeiro e a Representante, considera-se o quesito improcedente, pois o acompanhamento dos atos do Pregão deveria ter sido efetuado pelo sítio da Terracap, conforme previsão editalícia.*

*39. Tendo em vista a proposta de anulação do certame, cumpre-nos ponderar o disposto no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB<sup>18</sup>. Nesse sentido, entende-se que o objeto do edital não se reveste de caráter suficientemente essencial e urgente de modo a justificar desconsiderar a irregularidade verificada.*

*40. Dessa forma, procede a Representação quanto às inconsistências entre o Termo de Referência e o Edital, o que ocasionou prejuízos aos princípios da vinculação ao edital, da competitividade do certame e à isonomia entre os participantes. Aventa-se ao Pleno, em função disso, determinar a anulação do Pregão, pela presença de vício insanável no certame.*

Feito o relato do que importa, passo ao exame da matéria.

Pois bem, quanto às insurgências relativas **(i)** à desclassificação indevida da empresa Representante do certame por não apresentar o atestado

---

<sup>18</sup> LINDB: Art. 21 A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

técnico que comprove experiência na escrituração contábil de empresas públicas; e **(ii)** ao alegado cerceamento do direito de defesa, manifesto-me em linha com o Corpo Instrutivo no sentido da improcedência da Representação.

Com efeito, a meu sentir, não se mostra indevida ou restritiva a necessidade de o licitante demonstrar experiência na escrituração contábil de empresas públicas, haja vista sua pertinência com o objeto do certame.

No caso, o objeto do certame é escrituração contábil, fiscal, departamento de pessoal, bem como composição das peças do processo de prestação de contas anual da Empresa Pública BIOTIC – S/A, subsidiária integral da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, criada para cuidar da gestão, controle e estruturação do Parque Tecnológico de Brasília – BIOTIC.

A definição de Empresa Pública, segundo a Lei Federal 13.303/16, é a seguinte:

*“Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.*

*Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “.*

De acordo com o art. 7º da mesma norma, *“aplicam-se a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e as normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão”.*

Logo, pode-se inferir que a escrituração e elaboração de demonstrações financeiras da Terracap, por ser uma empresa pública, é regida pela disposição da Lei nº 6.404/76 e pelas normas da CVM.

No caso, a Representante apresentou atestado técnico de escrituração contábil do Parque Granja do Torto – PGT e do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF, cuja natureza é de Serviço Social Autônomo.

É cediço que tais entes devem observar a legislação privada, inclusive no que se refere ao regime de pessoal, ao processo de compras de bens e serviços e de contabilidade e finanças, com as derrogações **impostas na lei autorizativa**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Contudo, ao compulsar as leis e decretos que instituíram os citados entes (Lei nº 6.170/2018 e Decreto nº 39226/2018, no caso do PGT, e Lei nº 5.899/2017 e Decreto nº 38.332/2017, no caso do IHBDF), não verifiquei a obrigatoriedade de a escrituração contábil ser realizada nos moldes previstos na Lei nº 6.404/76.

Além disso, ao analisar os atestados técnicos apresentados pela Representante (peça 18, pág. 58/61), não constatei qualquer referência à legislação que regula a escrituração contábil de empresas públicas.

Portanto, dadas as diferenças de escrituração contábil entre os entes, não se pode afirmar que uma empresa que presta serviço de contabilidade para Serviço Social Autônomo está apta a prestar serviços de escrituração para Empresa Pública.

Assim sendo, quando a este tópico, a Representação é improcedente.

Outrossim, também não procede a alegação de cerceamento da defesa, na medida em que verifico que a licitante não observou o contido no preâmbulo e no Item 4.1 do Edital, que previa que pedidos de esclarecimentos, impugnações e assuntos correlatos ao pregão deveriam ser acompanhados pelo sítio: [www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br), e não no sítio: [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br).

Por fim, passo a examinar a alegação de contradição entre o edital e o termo de referência.

O edital prevê a possibilidade de apresentação de atestado técnico emitido por pessoas jurídicas de direito público ou privado (item 10.3):

**CAPÍTULO X - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

*10.1. A qualificação técnica será efetuada conforme item 09 do Termo de Referência, anexo I do Edital, e dos itens que segue:*

*10.2. Registro ou inscrição, válidos, da sociedade empresária e profissionais indicados, na entidade profissional competente;*

**10.3. Os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes e suficientes para comprovar a aptidão do licitante, deverão ser devidamente registrados nos órgãos de conselho de classe e obrigatoriamente apresentados com as CAT;**

Noutro giro, o termo de referência só admite que a comprovação da qualificação técnica seja relativa à prestação de serviços a empresa pública (item 9.1.7).

**9. DA QUALIFICAÇÃO DO PRESTADOR DE SERVIÇO:**

*9.1. O Prestador de Serviço a ser contratado deverá apresentar, antes da contratação, os seguintes documentos:*

*9.1.2. certificado de capacidade técnica e portfólio da empresa; (...)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*9.1.7. comprovação de experiência de prestação de serviço à Empresas Públicas, de no mínimo 1 (um) ano;*

A leitura conjunta dos dispositivos editalícios retro transcritos indica que, independentemente de quem emite o atestado, se pessoa de direito público ou privado, o documento deve versar sobre escrituração de empresas públicas.

Vê-se que o item 10.3 do edital versa sobre as pessoas jurídicas que podem emitir o atestado técnico (de direito público ou direito privado), enquanto o item 9.1.7 trata da aptidão (experiência) que o aludido atestado deve demonstrar (escrituração contábil de empresas públicas).

É certo que, considerando que a natureza de uma empresa pública é de direito privado, na prática (não em tese), não haveria como o licitante apresentar um atestado emitido por pessoa jurídica de direito público versando sobre escrituração contábil de empresa pública. Porém, isso não tem o condão de criar qualquer restrição e/ou contradição no edital, mas tão somente uma possibilidade com pouca probabilidade de ser utilizada pelos licitantes.

Frise-se que, no caso, a licitante não foi desclassificada por apresentar um atestado técnico emitido por entidade de direito público, e sim porque o documento apresentado não demonstrava experiência em serviços prestados a empresas públicas.

Portanto, a Representação, neste ponto, também é improcedente.

Outrossim, quanto ao preço da contratação, a Terracap informou que a empresa FG Auditores Independentes atendeu negociação iniciada pelo pregoeiro, reduzindo o valor de sua proposta para R\$ 109.404,00 (cento e nove mil quatrocentos e quatro reais), valor este inferior à proposta da empresa Controller Assessoria Contábil S.A., no valor de R\$ 110.500,00 (cento e dez mil e quinhentos reais), fato que elide a alegação de prejuízo ao erário.

Ante o exposto, divergindo parcialmente da unidade técnica, **VOTO** no sentido de que o e. Plenário:

- I - tome conhecimento da documentação enviada pela Terracap (peças 15/30);
- II - considere, no mérito, improcedente a Representação formulada pela Empresa Controller Assessoria Contábil S/S;
- III - revogue a medida cautelar concedida por meio do item II da Decisão nº 11/2021;
- IV - autorize:
  - a) a continuidade do certame;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

b) o retorno dos autos à unidade técnica para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 24 de março de 2021.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator