



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

---

**III. Da Manifestação do IGESDF**

18. Os esclarecimentos apresentados pelo IGESDF (Peça 53, e-DOC EB007166) foram assim lançados:

*“O objeto da presente Representação refere-se, em síntese, a incompatibilidade dos requisitos com o objeto da contratação, tendo em vista a apresentação de documentação contendo apenas 19,8% do quantitativo exigido que possa comprovar aptidão para o desempenho da atividade pertinente. Ademais, ressalta a necessidade de serem observados pelo IGESDF os princípios que regem a Administração Pública, ainda que o art. 49 do Regulamento Próprio de Compras e Contratação do IGESDF indique a sua não submissão à Lei 8.666/1993.*

*Primeiramente, cumpre esclarecer que a concorrência lançada por este Instituto buscou a contratação de prestação de serviços continuados operacionais de transporte de pacientes nas dependências do Hospital de Base (HB), Hospital Regional de Santa Maria (HRSM) e UPAS's, por meio de serviços de maqueiros.*

*Desta feita, reitera-se que o IGESDF não buscou a contratação de serviço de gestão e, outrossim, não buscou licitante com capacidade operacional de gerir a mão de obra, através da contratação, disponibilização, pagamento de encargos, pagamento de salários e demais responsabilidades inerentes ao serviço prestado.*

*Tal entendimento afronta brutalmente ao Princípio da Vinculação aos Critérios Fixados no Ato Convocatório, previsto no Regulamento de Compras deste IGESDF. Isso ocorre uma vez que altera o objeto mesmo do procedimento de compras, uma vez que franqueia ao licitante apresentar capacitação técnica em gestão ou terceirização e, portanto, objeto diverso do procedimento de contratação ora objeto de análise.*

*Ademais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal detém entendimento sumulado acerca da matéria. Senão, vejamos:*

*‘SÚMULA N° 263 Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.’*

*E, ainda, é nesse sentido o TCDF:*

*‘O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (sic), 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 n° 0691/03, Considerando a necessidade de estabelecer orientação para a elaboração de editais de licitação pelos jurisdicionados;*



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

---

*Resolve baixar a seguinte DECISÃO NORMATIVA:*

*[...]*

*a.3) comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa é possível e, em casos excepcionais, **é admissível a exigência de quantidades mínimas para comprovar essa capacidade técnico-operacional, nos termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93;***

*[...]*

*Portanto, a comprovação de capacidade técnica referente ao objeto da seleção de fornecedor é decorrência lógica do procedimento de habilitação técnica, uma vez que buscar definir o fornecedor que apresente melhor produtividade em seu mister, uma vez que a indução de produtividade resulta em redução dos custos de produção.*

*Vislumbra-se, nessa toada, que a recepção de atestados de capacidade em área diversa do objeto da contratação, para além de violação do Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório, também funciona como convite à empresas não especializadas, sem expertise na prestação dos serviços buscados pelo contratante.*

*Por fim, como medida de esclarecimento, reafirmando-se o compromisso do IGESDF com a transparência de suas funções, apresenta-se à juntada o processo SEI 04016-00034136/2019-13. ”*

**IV. Da Análise de Mérito da Representação**

*19. Como se percebe de tudo que foi anteriormente exposto, o mérito da Representação discute a inabilitação da empresa SS Serviços, que apresentou a melhor proposta no Ato Convocatório nº 008/2020-IGESDF, sob o argumento de que a mesma não teria demonstrado cumprimento ao seu item 16.2.5 (fls. 226/227\*), de seguinte teor:*

*“16.2.5 - Referentes ao Atestado de Capacidade Técnica, as empresas deverão apresentar:*

*a. Apresentar ao menos 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome da proponente, comprovando aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidade e prazos com o objeto descrito na presente Especificação Técnica, contemplando no mínimo 30% (trinta por cento) do quantitativo exigido e pelo período de no mínimo 12 (doze) meses”*

*20. Nesse aspecto, cabe destacar que o questionamento central decorre da definição dos atestados que mereciam ser computados para efeito de mensuração da compatibilidade das quantidades e prazos, levando em consideração a semelhança dos serviços demandados, com aqueles que fariam parte do repertório de serviços prestados pelas pretensas contratadas.*

*21. Conforme se verifica dos autos, dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa SS Serviços (fls. 307/344\*), apenas o Contrato de Prestação de Serviços nº 250/2019 (fls. 331/338\*) teria sido considerado compatível com o objeto do certame, por contemplar o serviço realizado por 40 (quarenta)*



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

---

*maqueiros.*

*22. Diante disso, a Gerência de Mobilidade do IGESDF considerou que a empresa em questão somente teria justificado um percentual de 19,8% do quantitativo exigido, devendo ser considerada inabilitada para o certame (fls. 361/362\*).*

*23. Por outro lado, a Representante defende que a jurisprudência dos Tribunais de Contas, sobretudo a do TCU, está firmada no sentido de que, nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra.*

*24. Se esse entendimento tivesse sido colocado em prática pela Gerência de Mobilidade do IGESDF, os demais atestados apresentados deveriam ter sido considerados na mensuração da compatibilidade das quantidades e prazos e, dessa forma, a empresa SS Serviços não deveria ter sido inabilitada por esse motivo.*

*25. Uma vez apresentado, sucintamente, o cerne da controvérsia, passamos a discorrer sobre os aspectos que sustentam nosso posicionamento.*

*26. De início, importante frisar que, a despeito de o art. 49 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF indicar sua não submissão à Lei nº 8.666/93, os princípios que regem a Administração Pública, os ditames da Lei Orgânica do DF e a própria Constituição Federal devem ser observados.*

*27. Nesse mister, importante destacar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, de seguinte teor:*

*“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**” (grifos nossos)*

*28. Em toda compra ou prestação de serviços, seja na área privada ou pública, observa-se a busca pela obtenção de uma boa aquisição/prestação de serviço, pelo menor preço possível, ou seja, a busca pela melhor opção para o Contratante, a denominada “relação custo/benefício” mais vantajosa.*

*29. O limiar dessa relação é muito difícil de ser estabelecido, sobretudo no âmbito da Administração Pública, em que algumas circunstâncias devem ser observadas com maior esmero na execução das despesas, a exemplo da necessidade de transparência dos atos administrativos e do tratamento isonômico a todos os fornecedores. Diante disso há a necessidade de formalizar esses atos.*

*30. Nesse contexto, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), em seu art. 30, inciso II, estabeleceu que as exigências de qualificação técnica se limitarão a demonstrar a*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

---

capacidade de desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

31. Novamente nos deparamos com o cerne da discussão, que é avaliar a compatibilidade entre a documentação apresentada e o objeto da licitação, para fins de comprovação da qualificação técnica do licitante.

32. Quando devemos recorrer à interpretação de normas relacionadas com licitações, o ponto de partida é a jurisprudência dos Tribunais de Contas.

33. Identificamos no âmbito do TCU, mais especificamente no Informativo de Licitações e Contratos nº 277, tópico atinente à questão ora abordada, decorrente do Acórdão nº 553/2016-Plenário, que resume o posicionamento daquela Corte:

**“3. Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.**

Representação formulada por empresa licitante apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo Ministério do Esporte, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados nas categorias de secretário executivo, secretário executivo bilingue e técnico em secretariado. Contestara a representante, basicamente, sua inabilitação em virtude de suposto desatendimento dos requisitos de qualificação técnica, que exigiam, segundo a interpretação do órgão licitante, a comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto descrito no edital (secretariado técnico, executivo e bilingue). Analisando o ponto, lembrou o relator que a jurisprudência do TCU ‘vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014-TCU Plenário e 744/2015-TCU-2ª Câmara’. Nesse sentido, transcreveu alerta expedido quando da prolação desse último acórdão no seguinte sentido: ‘1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...); 1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI’. No caso em análise, prosseguiu o relator, ‘verifica-se que pelo menos um dos atestados apresentados pela representante – o atestado emitido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Governo do Distrito Federal, acompanhado de cópia do contrato firmado e de seus aditivos – atenderia, em princípio, aos requisitos de qualificação técnica, tendo em vista demonstrar capacidade da licitante na gestão de mão de obra no quantitativo mínimo exigido – trinta postos, conforme item 8.6.3 do edital – e pelo período mínimo exigido – três anos, conforme item