



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

Processo n.º: 00600-00002171/2022-19-e

Origem: Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF

Assunto: Licitação/Representação

Ementa: Edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em serviços contínuos de engenharia de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo, insumos e mão de obra, bem como para a realização de serviços eventuais diversos e serviços de recomposição de jardinagem, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pela PMDF, conforme condições constantes do edital e seus anexos. Regime de execução indireta por empreitada por preço unitário. Valor total estimado inicialmente: R\$ 16.405.461,02, por 12 (doze) meses. Data originalmente prevista para a abertura do certame: 28.03.2022, às 08h30 horas. Exame inicial do edital. Unidade instrutiva propõe ao Plenário (Informação n.º 301/2021-DIFLI): conhecer do edital e dos demais documentos juntados aos autos; e determinar à PMDF que suspenda cautelarmente o certame, e adote as medidas corretivas indicadas, facultando a apresentação de justificativas à jurisdicionada. Despacho Singular n.º 194/2022-GCIM: determinação para o retorno dos autos à Sespe/TCDF, tendo em vista o aviso de suspensão administrativa do Edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF publicado no portal Comprasnet dia 25.03.2022. Juntada aos autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Infra Engeth Infra Estrutura Construção e Comércio Ltda., versando sobre supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF. Republicação do instrumento convocatório, com data de abertura prevista para 12.05.2022, às 13h30. Decisão n.º 1.789/2022: conhecimento do instrumento convocatório e da Representação, tendo por prejudicado o pedido de medida acautelatória nela constante, tendo em vista o aviso de suspensão do PE n.º 04/2022 publicado no DODF de 11.05.2022; e pela fixação do prazo de 5 (cinco) dias para que a PMDF preste esclarecimentos ao Tribunal sobre irregularidade apontada na representação. Manifestação da PMDF. Decisão n.º 2.973/2022: conhecimento do Ofício n.º 115/2022-PMDF/DLF/SPL e dos demais documentos juntados ao feito; considerar satisfatoriamente atendido o item III da Decisão n.º 1.789/2022, e parcialmente procedente a Representação formulada pela empresa Infra Engeth Infra Estrutura Construção e Comércio Ltda., tendo em vista a existência de irregularidades nas regras editalícias para participação de microempresas no Pregão n.º 04/2022-PMDF; e, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, determinação à PMDF para que modifique o item 3.1.1.1 do edital do Pregão n.º 04/2022-PMDF, excluindo a possibilidade de que microempresas se beneficiem de tratamento favorecido e diferenciado destinado a entidades preferenciais no curso do pregão, sem prejuízo à participação daquelas empresas no certame, à luz dos arts. 24 e 40 da Lei Distrital n.º 4.611/2011, devendo a jurisdicionada enviar à Corte documentação comprobatória das medidas corretivas adotadas, no prazo de 15 (quinze) dias. Pronunciamento da PMDF. Decisão n.º 3.354/2022: considerar satisfatoriamente atendido o item III da Decisão n.º 2.973/2022; alertar a PMDF quanto à necessidade de observância do disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993, quando da retomada do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF, suspenso administrativamente por decisão da jurisdicionada, conforme aviso publicado no DODF do dia 11.05.2022; e autorizar o retorno dos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHOProc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

autos à Sespe/TCDF, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações. Fato superveniente: ingresso de nova Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa ARJ Sistema de Ar Condicionado e Incêndio Ltda., apontando suposta ilegalidade no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF. Despacho Singular n.º 579/2022-GCIM em harmonia parcial com a Sespe/TCDF: pelo conhecimento da Representação, com espeque no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; e, no mérito, pela improcedência da Representação, considerando que a irregularidade aventada pela empresa ARJ Sistema de Ar Condicionado e Incêndio Ltda. já foi afastada pelo Tribunal nos termos do voto condutor da Decisão n.º 1.789/2022. Decisão n.º 3.942/2022: referendo do Despacho Singular n.º 579/2022-GCIM. Fato superveniente: ingresso de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., apontando suposta irregularidade no ato de sua desclassificação do pregão. Despacho Singular n.º 212/2023-GCIM em harmonia com o *Parquet* especial, com acréscimos: pelo conhecimento da representação apresentada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., fixando prazo de 15 (quinze) dias para que a PMDF preste esclarecimentos à Corte; e pelo deferindo do pedido de medida cautelar, no sentido de determinar à PMDF que se abstenha de homologar o resultado da licitação e de adjudicar o objeto até ulterior deliberação deste Tribunal. Decisão n.º 1.467/2023: referendo do Despacho Singular n.º 212/2023-GCIM. **Nesta fase**: exame de mérito de representação. Unidade instrutiva propõe ao Tribunal: conhecer da documentação juntada aos autos; considerar improcedente a representação manejada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.; e autorizar a continuidade do certame e o arquivamento do feito. Parecer divergente do MPJTCDF, da lavra do Procurador Danilo Moraes dos Santos, que opina: pela procedência da representação, por determinação à PMDF para que reverta a decisão que desclassificou a empresa representante, devendo a jurisdicionada, em caso de manutenção da desclassificação da empresa, encaminhar à Corte os fundamentos adotados, mantendo suspenso o pregão. VOTO em harmonia com o *Parquet* especial, com ajustes redacionais. Pela procedência da representação, revogando-se a medida cautelar inserta no item II do Despacho Singular n.º 1.467/2013. Por determinação à PMDF para que anule o ato de desclassificação da empresa decorrente da incorporação da empresa Conbras Serviços Técnicos de Suporte Ltda., retornando o certame à fase de assinatura de contrato, de modo a celebrá-lo com a empresa Representante, informando a esta Corte sobre as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias.

RELATÓRIO

Os autos foram constituídos originalmente para o exame de regularidade do edital do do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em serviços contínuos de engenharia de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo, insumos e mão de obra, bem como para a realização de serviços eventuais diversos e serviços de recomposição de jardinagem, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pela PMDF, conforme condições constantes do edital e seus anexos (e-DOC BA7D96AD-e¹).

Entretantes, foi juntada ao presente processo Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Infra Engeth Infra Estrutura Construção e Comércio Ltda., versando sobre supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF (e-DOC A6FDBF82-c).

Na Sessão Ordinária n.º 5.297, de 11.05.2022, o Plenário proferiu a **Decisão n.º 1.789/2022** (e-DOC 9DBF40FF-e), *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF, lançado pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF; b) da representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Infra Engeth Infra Estrutura Construção e Comércio Ltda., considerando o disposto no art. 230, § 2º, do RI/TCDF e no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; c) da Informação n.º 123/2022-DIFLI (e-DOC 14EFDFF-e); d) dos demais documentos juntados aos autos; e) do aviso de suspensão do PE n.º 04/2022 – PMDF, publicado na edição do DODF de 11.05.2022, página 66; II. em relação à representação a que alude o item I.b: a) ter por prejudicado o pedido de medida cautelar, tendo em vista que o Pregão n.º 04/2022-PMDF já se encontra suspenso, conforme aviso publicado no DODF do dia 11.05.2022; b) considerar superada a irregularidade apontada sobre a data a que o orçamento estimativo se refere, posto que a nova versão do edital se baseou na tabela SINAPI de fevereiro/2022, conforme sugerido na própria representação; c) considerar insubsistente a alegação de irregularidade no uso da modalidade pregão, tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto Federal n.º 10.024/2019 (recepcionado no Distrito Federal por meio do Decreto n.º 40.205/2019) bem como em razão dessa modalidade licitatória ser amplamente utilizada para objetos semelhantes em licitações deflagradas pelo Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Supremo Tribunal Federal, dentre outras, levando-se em conta ainda o entendimento jurisprudencial da Corte de Contas da União consoante no enunciado da Súmula n.º 257/2010; III. determinar à PMDF que, no prazo de 5 (cinco) dias: a) com fulcro no art. 230, §§ 7º e 9º, c/c o art. 248, inciso V, do RI/TCDF, preste circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da representação indicada no item I.b, especificamente quanto às regras editalícias para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, considerando as disposições da Lei Complementar Federal n.º 123/2006, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e da Lei Distrital n.º 4.611/2011; b) junte aos autos administrativos da licitação a documentação de responsabilidade técnica relativa à atividade de elaboração da planilha orçamentária e do termo de referência, consoante a Resolução n.º 1.025/2009 do CONFEA, o art. 1º da Lei n.º 6.496/1977 e a Decisão TCDF n.º 5.749/2012; IV. dar ciência desta decisão à PMDF e à empresa representante, por intermédio do seu patrono, informando-lhe que as futuras tramitações dos autos

¹ Primeira versão do edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

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 de e-DOC A6FDBF82-c e do relatório/voto do Relator à PMDF, para subsidiar o atendimento do item III; b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF, para a adoção das providências devidas.”

Na sequência, o Colegiado exarou a **Decisão n.º 2.973/2022** (e-DOC 2BB341C8-e), de 27.07.2022, com o seguinte teor:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 115/2022-PMDF/DLF/SPL e dos seus respectivos anexos, encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (e-DOC EDE1DD23-e); b) da Informação n.º 207/2022-DIFLI (e-DOC B6576D12-e); c) dos demais documentos juntados aos autos; II – considerar: a) satisfatoriamente atendido o item III da Decisão n.º 1.789/2022; b) parcialmente procedente a representação formulada pela empresa Infra Engeth Infra Estrutura Construção e Comércio Ltda., tendo em vista a existência de irregularidades nas regras editalícias para participação de microempresas no Pregão n.º 04/2022-PMDF; III – com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, determinar à PMDF que modifique o item 3.1.1.1.1 do edital do Pregão n.º 04/2022-PMDF, excluindo a possibilidade de que microempresas se beneficiem de tratamento favorecido e diferenciado destinado a entidades preferenciais no curso do pregão, sem prejuízo à participação daquelas empresas no certame, à luz dos arts. 24 e 40 da Lei Distrital n.º 4.611/2011, devendo a jurisdicionada enviar à Corte documentação comprobatória das medidas corretivas adotadas, no prazo de 15 (quinze) dias; IV – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à PMDF, ao pregoeiro responsável pelo Pregão n.º 04/2022- PMDF e à empresa representante, por intermédio do seu patrono; b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF, para as providências cabíveis.”

Posteriormente, o Tribunal exarou a **Decisão n.º 3.354/2022** (e-DOC 9E1A767F-e), de 17.08.2022, desta forma:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 143/2022-PMDF/DLF/SPL e dos anexos correspondentes, encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (e-DOC 25081C47-e); b) da Informação n.º 234/2022-DIFLI (e-DOC 51AF5004-e); II – considerar satisfatoriamente atendido o item III da Decisão n.º 2.973/2022; III – alertar a PMDF quanto à necessidade de observância do disposto no art. 21, § 4º, da Lei n.º 8.666/1993, quando da retomada do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF, suspenso administrativamente por decisão da jurisdicionada, conforme aviso publicado no DODF do dia 11.05.2022; IV – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à PMDF e ao pregoeiro responsável pelo Pregão n.º 04/2022-PMDF; b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.” (grifos acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

Em 30.08.2022, foi protocolada no TCDF **Representação**, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa **ARJ Sistema de Ar Condicionado e Incêndio Ltda.**, apontando suposta ilegalidade no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF (e-DOC 09D27DB9-e²).

Considerando a análise contida na Informação n.º 270/2022-DIFLI (e-DOC 28667B16-e), e que aquela representação continha pedido de medida cautelar, tive por adequado dar jurisdição tempestiva ao feito por intermédio de despacho singular, nos termos dos arts. 40³ da LO/TCDF e 277⁴ do RI/TCDF.

Prolatei, então, o **Despacho Singular n.º 579/2022-GCIM** (e-DOC 01B2EBD2-e), de 02.09.2022, com o seguinte teor na parte dispositiva *stricto sensu*:

“(…)

*Ex positis, com amparo art. 40 da Lei Complementar n.º 01/1994, em harmonia parcial com a unidade instrutiva, **DECIDO** por:*

- I. *tomar conhecimento:*
 - a) *da representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa ARJ Sistema de Ar Condicionado e Incêndio Ltda., apontando suposta ilegalidade no edital do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF (e-DOC 09D27DB9-e);*
 - b) *da Informação n.º 270/2022-DIFLI (e-DOC 28667B16-e);*
- II. *considerar, no mérito, improcedente a representação a que alude o item I.a, tendo por prejudicado o pedido de medida cautelar nela constante;*
- III. *dar ciência desta deliberação monocrática à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e à sociedade empresária representante, por intermédio do seu patrono;*
- IV. *autorizar o retorno dos autos à Sespe/TCDF para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.”*
(grifos do original)

A mencionada decisão monocrática foi referendada pelo Colegiado nos termos da **Decisão n.º 3.942/2022** (e-DOC 744911E1-e), de 21.09.2022.

Estando o processo já arquivado, ingressou na Corte nova Representação, com pedido de medida cautelar, desta vez formulada pela empresa **In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.** (incorporadora da empresa Conbras Serviços Técnicos de Suporte Ltda.), apontando suposta irregularidade no ato de sua desclassificação do pregão (e-DOC 7B2B1BEF-e⁵).

² Anexos acostados às peças 52/57.

³ “Art. 40. O Conselheiro Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público, a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.”

⁴ “Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94”.

⁵ Anexos acostados às peças 81/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

Após a instrução constante da Informação n.º 92/2023-DIFLI (e-DOC C44800BB-e), ao verificar que o cenário demandava deliberação célere sobre a matéria, haja vista o pedido de medida cautelar constante da novel representação, exarei o **Despacho Singular n.º 212/2023-GCIM** (e-DOC 4D041176-e), de 10.04.2023, com espeque nos arts. 40 da LO/TCDF e 277 do RI/TCDF, do qual importa transcrever o seguinte trecho:

“(…)

*Ex positis, com amparo art. 40 da Lei Complementar n.º 01/1994, em harmonia com o MPJTCDF, com os acréscimos que faço, **DECIDO** por:*

- I. *tomar conhecimento:*
 - a) *da representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., apontando suposta irregularidade no ato de sua desclassificação do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF (e-DOC 7B2B1BEF-e e anexos de peças 81/88);*
 - b) *da Informação n.º 92/2023-DIFLI (e-DOC C44800BB-e);*
 - c) *do Parecer n.º 343/2023-G3P (e-DOC D9677048-e);*
- II. *com fulcro no art. 277 do RI/TCDF e no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, deferir o pedido de medida cautelar constante da representação a que alude o item I.a retro, no sentido de determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF que **se abstenha de homologar o resultado do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF e de adjudicar o respectivo objeto até ulterior deliberação deste Tribunal**, devendo a jurisdicionada, no prazo de 15 (quinze) dias, prestar esclarecimentos à Corte sobre o teor da representação;*
- III. *facultar à empresa Climática Engenharia Eireli a oportunidade de se pronunciar sobre os fatos representados, no mesmo prazo de 15 (quinze) dias, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa;*
- IV. *dar ciência da decisão a ser proferida ao patrono da empresa representante, informando-lhe que as futuras tramitações destes autos 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 documentação indicada no item I.a alhures à PMDF e à empresa nominada no item III;*
 - b) *o retorno dos autos à Sespe/TCDF para exame de mérito da representação e demais providências cabíveis.”*

O Comandante-Geral da PMDF e os representantes legais das empresas Climática Engenharia Eireli e In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda. tomaram conhecimento da aludida decisão monocrática mediante os Ofícios n.ºs 2.973/2023-GP, 2.974/2023-GP e 2.975/2023-GP (e-DOC 3F9FB353-e, 21A35612-e e 992065B6-e, nesta ordem).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

O Plenário referendou o *decisum* singular por intermédio da **Decisão n.º 1.467/2023** (e-DOC A4B111B4-e), de 12.04.2023.

A Polícia Militar do Distrito Federal se pronunciou nos termos do Ofício n.º 149/2023-PMDF/DLF/AT e dos seus anexos (e-DOC 5D997CDE-e).

A empresa Climática Engenharia Eirelli se manifestou mediante a documentação constante do e-DOC 6C1C8F2D-e.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

A unidade instrutiva⁶ examinou o mérito da representação por meio da Informação n.º 130/2023-DIFLI (e-DOC 4C48B28C-e), transcrita abaixo:

“(…)

8. *Especificamente em relação aos fatos narrados no curso da Representação, foi elaborado o Ofício n.º 149/2023 – PMDF/DLF/ATJ, firmado pelo Chefe do Departamento de Logística e Finanças da Unidade, fls. 232/233 da Peça n.º 107, acerca do qual transcreveremos a seguir os trechos de maior relevância:*

1. *A empresa CONBRÁS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE LTDA. sagrou-se vencedora do Pregão Eletrônico n. 04/2022, que teve como objeto "a contratação de empresa especializada em serviços contínuos de engenharia de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo, insumos e mão de obra, bem como para a realização de serviços eventuais diversos e serviços de recomposição de jardinagem, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pela PMDF [...]".*

2. *Após a homologação do resultado do certame houve a convocação da CONBRÁS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE LTDA. para assinar o respectivo contrato, a CONBRÁS informou (Doc Sei 103702614) que, "como forma de organização societária", "passou a fazer parte da In-Haus Industrial e Serviços Logísticos LTDA., inscrita no CNPJ sob n.º 05.208.211/0001-38, constituída em novembro de 2002 ("In-Haus"). Portanto, o CNPJ e a Razão Social que sagraram vencedores na licitação não existiam mais no momento da celebração do contrato.*

3. *Diante da alteração societária, a PMDF entendeu pela impossibilidade da assinatura do contrato nessas condições, pela aplicação do art. 78, VI, da Lei n. 8.666/93, segundo o qual constitui motivo para rescisão do contrato "a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato" (Parecer Técnico n.º 1.803/2023 - PMDF/DLF/ATJ, Doc Sei 104045103).*

4. *Após o Parecer Técnico n.º 1.803/2023 - PMDF/DLF/ATJ os representantes da In-Haus foram cientificados da decisão que seria tomada e apresentaram novas razões por escrito (Doc Sei 104568890), que ensejou a elaboração do Parecer Técnico n.º 1.810/2023 - PMDF/DLF/ATJ (Doc Sei 104688078). Tais manifestações divergentes ensejaram uma razoável dúvida jurídica que levou a consulta à PGDF (Doc Sei 104700183) que objetivamente pretendia solucionar: "Dessa forma pede-se o esclarecimento: O "processo de reorganização societária interna de subsidiárias integrais do grupo GPS" no qual culminou com a incorporação da licitante vencedora CONBRÁS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE*

⁶ As análises e as sugestões apresentadas pelo auditor de controle externo contaram com a anuência do diretor da Divisão de Fiscalização de Licitações – Difli/TCDF (e-DOC 4C48B28C-e) e do secretário-substituto da Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF (e-DOC AF1DFAD2-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

LTDA. por outra empresa do mesmo grupo IN-HAUS INDUSTRIAL E SERVIÇOS DE LOGÍSTICAS LTDA. se aplica a regra do Inciso VI do Artigo 78 da Lei 8.666/93?"

5. A referida consulta resultou no Parecer Jurídico n.º 33/2023 - PGDF/PGCONS (Doc Sei 106455588) o qual, após o relatório e a fundamentação, apresentou uma conclusão que respondeu o questionamento da PMDF, nos seguintes termos: "R.: Mais que a literalidade do art. 78, VI, da Lei n. 8.666/93, impede a contratação da empresa incorporadora no lugar da empresa incorporada a taxatividade da regra estabelecida no item 3.4 c/c o item 3.4.6 do edital do Pregão Eletrônico n. 04/2022. Incidência dos princípios da legalidade, do julgamento objetivo e da isonomia."

6. A atuação da PMDF foi conduzida conforme o mencionado Parecer Jurídico n.º 33/2023 - PGDF/PGCONS (Doc Sei 106455588) e sua Cota de Aprovação da qual ainda transcrevemos os trechos finais:

[...] Como a Administração está jungida ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme o art. 41 da Lei nº 8.666/93, é mais segura, sob o ponto de vista jurídico, considerar a proibição como solução aplicável.

Em face do exposto, concordo com a conclusão do presente opinativo, no sentido de que o item 3.4 c/c 3.4.6 do Edital (93268440) aponta para a desclassificação da empresa.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido à exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

7. Nesse sentido, não cabe ao órgão da estrutura do Distrito Federal, PMDF, interpretar as normas jurídicas, apenas a sua aplicação. Como no caso em tela vislumbrou-se a aplicação da literalidade da norma em respeito também às orientações do órgão jurídico central do Distrito Federal.

8. Por fim, cumpre esclarecer que o Despacho Singular nº 212/2023 - GCIM, no sentido e se abster de homologar o resultado do Pregão Eletrônico n.º 04/2022-PMDF e de adjudicar o respectivo objeto até ulterior deliberação da egrégia Corte de Contas do Distrito Federal foi integralmente atendida.

9. Noutra prumada, em cumprimento à prerrogativa concedida no item III da citada Decisão nº 1.467/2023, a empresa Climática Engenharia Eirelli, inscrita no CNPJ nº 02.604.476/0001-67, por meio de seu Representante Legal devidamente habilitado nos autos, conforme documentação acostada como Peça nº 105, e-Doc 6C1C8F2D-e, também manifestou nos autos.

10. Após narrar os fatos decorrentes do procedimento licitatório em questão, sob seu ponto de vista, a empresa, em seu arazoado, apresentou a seguinte conclusão:

Em vista do exposto, conclui-se que a empresa Conbrás, ao ser habilitada e vencedora do pregão eletrônico nº 04/2022, não cumpriu com sua obrigação de informar à PMDF acerca da alteração em sua estrutura societária decorrente da incorporação pela empresa IN-HAUS.

Ademais, a IN-HAUS não possui condições de participar do certame, uma vez que não atende aos requisitos de habilitação previstos no edital e, por essa razão, é necessário manter a desclassificação da empresa.

Ressalta-se que a manutenção da desclassificação da Conbrás não trará prejuízo à Administração, uma vez que outras empresas habilitadas no certame poderão ser contratadas para a realização dos serviços de manutenção predial.

Os fundamentos que operam sobre a apresentação de proposta mais vantajosa em relação ao preço não se fazem completos para a manutenção da habilitação da empresa Conbrás, vez que, a atual vencedora tem preço



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

menor que o estimado pela Administração e manteve todos os requisitos solicitados em Edital como sindicatos, pisos salariais e benefícios aos colaboradores.

Por outro lado, a suspensão do pregão eletrônico nº 04/2022 trará prejuízos à Administração, já que a interrupção do processo licitatório impedirá a contratação de uma empresa para realizar a manutenção predial necessária, prejudicando a prestação de serviços essenciais à população e gerando possíveis transtornos.

Assim, em respeito aos princípios da eficiência e da economicidade, é imperativo que seja mantida a desclassificação da empresa Conbrás/IN-HAUS e que o certame siga seu curso normal, com a contratação da empresa habilitada que apresentou a melhor proposta.

Diante do exposto, espera-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal acolha as teses apresentadas nesta peça e decida pela manutenção da desclassificação da empresa Conbrás/IN-HAUS, com a consequente contratação da empresa habilitada que apresentou a melhor proposta, em prol do interesse público e da moralidade administrativa.

11. Diante disso, a empresa Climática Engenharia apresenta os seguintes pedidos ao Tribunal:

1. Mantenha a desclassificação da empresa Conbrás/IN-HAUS, por não atender aos requisitos de habilitação previstos no edital do pregão eletrônico nº 04/2022;
2. Negue provimento ao pedido de suspensão do certame, uma vez que a interrupção do processo licitatório trará prejuízos à Administração e à população;
3. Determine à PMDF que adote as medidas necessárias para a contratação da empresa habilitada que apresentou a melhor proposta, em conformidade com o edital do pregão eletrônico nº 04/2022;
4. Comunique o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios acerca dos fatos narrados nesta peça, para que sejam adotadas as medidas cabíveis no âmbito criminal e civil;
5. Caso necessário, instaure processo administrativo para apurar responsabilidades pelos atos praticados pela empresa Conbrás e pela empresa IN-HAUS, visando à reparação de eventuais prejuízos causados à Administração;
6. Requer ainda, que todas as publicações ocorram em nome da patrona que ao final subscreve, sob pena de nulidade.

Análise da Documentação Encaminhada

12. Procederemos, na sequência, à análise das justificativas apresentadas pela PMDF em relação às supostas irregularidades ocorridas no julgamento do PE nº 04/2022, apontadas pelo Representante, conforme descrito de forma sintética no § 5º desta Informação.

13. Frisamos, preliminarmente, que consideramos correta a medida adotada pela PMDF no sentido de elaborar consulta formal à PGDF quanto ao imbróglgio surgido por ocasião do julgamento do PE nº 04/2022. Nesse contexto, é plenamente justificável que a Corporação tenha adotado como norte, no julgamento do certame, as proposições apresentadas pelo órgão de assessoramento jurídico do GDF, no Parecer Jurídico nº 33/2023 – PGDF/PGCONS (fls. 51 a 58 da Peça nº 107), juntamente com a Cota Adicional de fls. 60 a 65 da mesma Peça, firmada pelo Procurador-Chefe da Procuradoria-Geral do Consultivo, acrescido do “De Acordo” do Procurador-Geral Adjunto do Consultivo, que concluiu que o impedimento à contratação da empresa incorporadora no lugar da empresa incorporada se deve a taxatividade da regra estabelecida no item 3.4, c/c o item 3.4.6 do Edital do Pregão Eletrônico n. 04/2022 (fl. 03,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

Peça nº 82, e-Doc 0EA51DFA-e), em razão dos princípios da legalidade, do julgamento objetivo e da isonomia.

14. Para melhor visualização da questão, transcreveremos a seguir as disposições contidas nos itens do Edital mencionados no parágrafo anterior.

“3.4. Não poderão participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...)

3.4.6. Pessoa jurídica que se encontre em processo de dissolução, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, concurso de credores, liquidação, fusão, cisão ou incorporação; (...)”

15. Nesse diapasão, conforme salientado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria-Geral do Consultivo da PGDF em sua manifestação nos autos, a inclusão de tal dispositivo no instrumento convocatório antecipou o juízo de que tais operações não seriam aceitas, o que poderia ter, inclusive, segundo o Procurador, desestimulado outras concorrentes a participar do certame.

16. Não estamos lidando, portanto, tão somente com um dispositivo legal que abarcaria, em tese, toda a gama de procedimentos licitatórios realizados no âmbito nacional, que seria a regra contida no inciso VI do art. 78 da Lei nº 8.666/93⁷, porém, adicionalmente, com uma disposição expressa contida no Edital, ali colocada pela administração da Corporação exatamente para vedar as ocorrências tipificadas no item 3.4 c/c subitem 3.4.6 do instrumento convocatório. O não atendimento ao regramento contido no Edital consistiria em clara violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos estabelecidos no art. 41 da Lei nº 8666/93⁸, caracterizando ato ilegal.

17. Frisamos que não há notícia nos autos de que a empresa Representante, ou a empresa que efetivamente participou do certame anteriormente à incorporação, tenha apresentado, previamente à realização do certame, qualquer questionamento quanto à existência de tal cláusula no Edital, o que denota anuência com as regras estabelecidas pela Administração.

18. No tocante à alegação da empresa Representante de que o procedimento de incorporação⁹ teria ocorrido após a data de realização do certame¹⁰, o argumento não deve prosperar. Basta verificar na Ata de Realização do certame, anexada aos autos pela própria Representante (Peça nº 85), que as tratativas entre licitantes e o pregoeiro da PMDF se estenderam até o dia 13/12/2022. Inclusive, a empresa CONBRÁS continuou a enviar mensagens ao pregoeiro após a data da incorporação, com o mesmo CNPJ. O valor final proposto pela empresa CONBRÁS, de R\$ 15.531.729,27, foi negociado em tratativa ocorrida no dia 16/11/2022, posterior, portanto, à incorporação.

19. Adicionalmente, merece comentário a Jurisprudência citada

⁷ Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

⁸ Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

⁹ Deferido em 8/11/2022.

¹⁰ Apresentação das propostas ocorreu em 26/08/2022, em que não há contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

pela Representante que respaldaria sua tese quanto à não influência do procedimento de incorporação no âmbito da licitação em questão. Foram utilizadas como exemplos situações em que ocorreram alterações societárias ao longo da execução contratual de algum ajuste, sendo alegado que tal situação poderia ser acatada pelo órgão contratante, para atendimento ao interesse público, a despeito do estabelecido no art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93.

20. Tais exemplos tratam de situações completamente diferentes do caso em tela, em que não há contrato assinado e a discussão se dá em fase precedente à adjudicação/homologação do certame, portanto ainda na execução da fase externa da licitação. Frisamos, também, em relação a essa questão, que no próprio Acórdão TCU nº 1.108/2003 – Plenário, citado como fundamento às teses defendidas pela Representante, vide fl. 12 da Peça nº 89, está disposto que a aplicação do entendimento da Corte de Contas Federal se dará no caso de não haver expressa regulamentação no Edital dispendo de modo diferente. No caso da presente análise, no entanto, existe a expressa regulamentação no Edital, o que afasta, de pronto, o fundamento apresentado pela recorrente.

21. Em suma, não identificamos nos argumentos apresentados pela Representante, amparo legal a dar guarida à tese de que teria sido ilegal a desclassificação da empresa que apresentou a proposta de menor valor no certame, tendo em vista o claro descumprimento do regramento insculpido no item 3.4, c/c 3.4.6 do Edital. Dessa feita, opinamos que o Tribunal deva considerar improcedente, no mérito, a Representação apresentada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., autorizando, em decorrência a continuidade do Pregão Eletrônico nº 04/2022.

22. Quanto a um suposto não atendimento ao interesse público com a contratação de empresa que não apresentou o menor preço obtido no certame, o que violaria o princípio da economicidade da contratação, opinamos que a questão financeira, nesse caso, é suplantada pela necessidade de cumprimento às regras insculpidas no Edital da licitação e na Lei nº 8.666/93, sob pena de a Administração violar princípios jurídicos fundamentais na condução de um procedimento licitatório.

23. Ressaltamos que o teor da manifestação apresentada pela empresa Climática Engenharia Eirelli apontou para o mesmo entendimento esposado por esta Unidade Técnica quanto à pertinência da desclassificação da empresa In-Haus, incorporadora da empresa CONBRÁS, razão pela qual não teceremos comentários adicionais acerca da documentação apresentada.

24. Não vislumbrando motivação para a continuidade da ação do Controle Externo nos presentes autos, sugerimos o seu arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.” (grifos originais)

Contas: Ao final, foram lançadas as seguintes sugestões à egrégia Corte de

“I – tome conhecimento:

a) das contrarrazões apresentadas pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (Peça nº 107, e-Doc 5D997CDE-e), em cumprimento ao estabelecido no Despacho Singular nº 212/2023 –



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

GCIM, referendado pela Decisão nº 1.467/2023, referente ao Pregão Eletrônico nº 04/2022;

b) da documentação encaminhada pela empresa Climática Engenharia Eirelli (Peça nº 105, e-Doc 6C1C8F2D-e), em atendimento à prerrogativa concedida no item III da retrocitada Decisão;

II – considere:

a) cumprida a Decisão nº 1.467/2023 em referência;

b) improcedentes, no mérito, as alegações contidas na Representação interposta por IN-HAUS Industrial e Serviço de Logística Ltda., inscrita no CNPJ nº 05.208.211/0001-38, referente à suposta irregularidade em relação à sua desclassificação no PE nº 04/2022, por ausência de amparo legal aos argumentos esposados;

III – autorize:

a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 04/2022;

b) o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser adotada, à PMDF e ao Pregoeiro do certame;

c) a ciência das presentes deliberações à entidade Representante e à empresa Climática Engenharia Eirelli;

d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações;

”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF opinou por intermédio do Parecer n.º 446/2023-G3P (e-DOC 36CE4451-e), subscrito pelo Procurador Danilo Morais dos Santos, do qual se destacam os seguintes excertos:

“(…)

23. Sendo certo que a vinculação ao instrumento é princípio basilar dos certames licitatórios, tenho que a questão demanda um exame teleológico e concreto de seus desdobramentos. Isso porque a eventual restrição editalícia à participação de sociedades empresárias em processo de incorporação vislumbra mitigar riscos associados à continuidade empresarial, às mudanças em seu contrato social ou estatuto e, sobretudo, à sua responsabilidade para fins de adimplemento obrigacional.

24. Tendo em conta a singularidade de se cuidar de operação societária que envolve sócio único, não há, em princípio, que se cogitar riscos associados à elisão obrigacional. Ademais, cuida-se de operação já levada aos seus últimos termos, de modo que a Administração possa avaliar concretamente as alterações contratuais e decidir fundamentadamente sobre sua inabilitação, caso verifique riscos concretos à contratação e ao interesse público.

25. Levar a previsão editalícia aos seus últimos termos, importaria, além da seleção de proposta menos vantajosa, a consideração de um risco abstrato que potencialmente não tem qualquer esteio na incorporação em tela. Dito de outro modo, a ausência de ponderação sobre as circunstâncias concretas da sociedade empresária vencedora poderia indicar restrição indevida à desejável ampla competição, a pretexto de benefício ou acautelamento algum,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

representando, ao contrário, a contratação de proposta menos vantajosa.

26. Ressalte-se, ainda, que o pregão tem por singularidade a inversão da etapa habilitatória, não havendo que se cogitar eventual preclusão a respeito da análise desta operação societária pela Administração, que poderá fazê-la com profundidade.

27. Nesta seara, é de se notar que o art. 20 da LINDB recomenda avaliação cautelosa em circunstâncias tais, ao dispor que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

28. É por essa razão que os elementos disponíveis nos autos demandam a consideração da fundamentação trazida pela empresa Representante, ao registrar que a Lei nº 14.133/2021, apesar de inaplicável ao caso, já condiciona a extinção do contrato à demonstração de que a incorporação tenha restringido a capacidade da empresa para conclusão do contrato.

29. Muito embora não se trate de cenário equivalente ao que ora se discute, tal dispositivo, no mesmo sentido do que restou decidido pelo e. TCU, reforça o objetivo teleológico da disposição em comento, quanto à redução dos riscos ao inadimplemento contratual.

30. Conquanto não se possa perder de vista a previsão editalícia já referida, trata-se aqui de hipótese de harmonização de princípios, a saber, o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, com os da razoabilidade e da supremacia do interesse público, consubstanciado em ver contratada a proposta que garanta o melhor proveito econômico à Administração.

31. Em razão disso, por não se tratar de incorporação que envolvesse terceiros, exsurge situação que possibilita que, excepcionalmente, o e. Tribunal considere inadequada a decisão da PMDF de desclassificar a empresa Representante, salvo se comprovado o não preenchimento dos requisitos de habilitação por parte da empresa incorporadora ou se houver justo receio de eventual inadimplemento contratual, fato que terá que estar regularmente comprovado pela jurisdicionada.

32. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal apresenta entendimento divergente, sugerindo seja, de maneira excepcional, considerada procedente a Representação, determinando a reversão da decisão que desclassificou a empresa Representante, caso em que a medida cautelar estaria desde já afastada.

33. Estando o afastamento da medida acautelatória condicionado ao acolhimento da proposição em comento, registro a necessidade de que a PMDF remeta ao e. Tribunal os fundamentos de eventual decisão em sentido contrário, para somente após nova manifestação da c. Corte de Contas dar prosseguimento aos trâmites da contratação.”

É o relatório.



VOTO

Recorde-se que após diversas deliberações plenárias no presente feito, estando o processo já arquivado, ingressou na Corte nova **Representação**, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa **In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.** (incorporadora da empresa Conbras Serviços Técnicos de Suporte Ltda.), apontando suposta irregularidade no ato de sua desclassificação do pregão.

Mediante o **Despacho Singular n.º 212/2023-GCIM**, referendado pelo Plenário por intermédio da **Decisão n.º 1.467/2023**, a aludida representação foi conhecida, tendo-se deferido medida cautelar para que a PMDF se abstenha de homologar o resultado da licitação e de adjudicar o objeto até ulterior deliberação deste Tribunal. Foi, também, fixado prazo de 15 (quinze) dias para que a PMDF prestasse esclarecimentos, facultando-se o pronunciamento da empresa Climática Engenharia Eirelli (declarada vencedora após a desclassificação da Representante).

Nesta fase, examina-se o **mérito** da representação em comento.

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 130/2023-DIFLI, após sintetizar as principais alegações da jurisdicionada e da empresa interessada, ressaltou ser justificável que a PMDF tenha seguido o entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF sobre o caso (Parecer Jurídico n.º 33/2023-PGDF/PGCONS), *“que concluiu que o impedimento à contratação da empresa incorporadora no lugar da empresa incorporada se deve a taxatividade da regra estabelecida no item 3.4, c/c o item 3.4.6 do Edital do Pregão Eletrônico n. 04/2022 (fl. 03, Peça nº 82, e-Doc 0EA51DFA-e), em razão dos princípios da legalidade, do julgamento objetivo e da isonomia.”*

Na sequência, o corpo instrutivo transcreveu o teor dos itens 3.4 e 3.4.6 do edital, adotados como fundamento pela d. PGDF:

“3.4. Não poderão participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

3.4.6. Pessoa jurídica que se encontre em processo de dissolução, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, concurso de credores, liquidação, fusão, cisão ou incorporação;

(...)”

De acordo com a área instrutiva, *“O não atendimento ao regramento contido no Edital consistiria em clara violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório”*. Salientou, também, não haver notícia de que a Representante tenha questionado esse regramento editalício, *“o que denota anuência com as regras estabelecidas pela Administração.”*

Em seguida, a Sespe/TCDF asseverou que, embora a incorporação da empresa Conbras pela In-Haus tenha ocorrido dia 08.11.2022, posterior à apresentação das propostas ocorrida no dia 26.08.2022, *“as tratativas entre licitantes e o pregoeiro da PMDF se estenderam até o dia 13/12/2022. Inclusive, a empresa CONBRÁS continuou a enviar mensagens ao pregoeiro após a data da incorporação, com o mesmo CNPJ. O valor final proposto pela empresa CONBRÁS, de R\$ 15.531.729,27, foi negociado em tratativa ocorrida no dia 16/11/2022, posterior, portanto, à incorporação.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

A unidade instrutiva também defendeu que *“a questão financeira, nesse caso, é suplantada pela necessidade de cumprimento às regras insculpidas no Edital da licitação e na Lei nº 8.666/93, sob pena de a Administração violar princípios jurídicos fundamentais na condução de um procedimento licitatório.”*

Diante disso, propôs ao Plenário: conhecer da documentação juntada aos autos; considerar improcedente a representação manejada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.; e autorizar a continuidade do certame e o arquivamento do feito.

O MPJTCDF opinou de forma divergente da área instrutiva, nos termos do Parecer n.º 446/2023-G3P, da lavra do Procurador Danilo Morais dos Santos.

Em suma, na visão ministerial, *“a questão demanda um exame teleológico e concreto de seus desdobramentos. Isso porque a eventual restrição editalícia à participação de sociedades empresárias em processo de incorporação vislumbra mitigar riscos associados à continuidade empresarial, às mudanças em seu contrato social ou estatuto e, sobretudo, à sua responsabilidade para fins de adimplemento obrigacional.”*

O órgão ministerial destacou a singularidade do caso em apreço, e ponderou que, além de se tratar de operação societária que envolve um único sócio, o fato de a incorporação já ter se consumada possibilita que *“a Administração possa avaliar concretamente as alterações contratuais e decidir fundamentadamente sobre sua inabilitação, caso verifique riscos concretos à contratação e ao interesse público.”*

Nessa linha, salientou que *“a ausência de ponderação sobre as circunstâncias concretas da sociedade empresária vencedora poderia indicar restrição indevida à desejável ampla competição, a pretexto de benefício ou acautelamento algum, representando, ao contrário, a contratação de proposta menos vantajosa.”*

Concluiu o MPJTCDF que o cenário em tela *“possibilita que, excepcionalmente, o e. Tribunal considere inadequada a decisão da PMDF de desclassificar a empresa Representante, salvo se comprovado o não preenchimento dos requisitos de habilitação por parte da empresa incorporadora ou se houver justo receio de eventual inadimplemento contratual, fato que terá que estar regularmente comprovado pela jurisdicionada.”*

Ao compulsar os autos, tenho que o Colegiado deve acolher a proposta de encaminhamento ofertada pelo d. Ministério Público, no sentido de considerar procedente a representação *sub examine*, à luz da especificidade do caso concreto.

Por entender que se mostram adequados ao exame da situação em epígrafe, incorporo, em essência, como razões de decidir, os fundamentos lançados pelo Procurador Danilo Morais dos Santos, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.

Como afirmei no bojo do Despacho Singular n.º 212/2023-GCIM, a partir de consulta realizada pela minha assessoria no DODF de 15.03.2023, constatei que a PMDF instaurou processo administrativo para apurar a conduta da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

ora Representante.

Para tanto, a PMDF indicou¹¹ suposta afronta a cláusula editalícia que estaria alinhada ao inciso VI do art. 78 da Lei n.º 8.666/1993, que prevê como motivo para rescisão de contrato “a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato”.

Contudo, na situação em análise nestes autos não há que se falar em rescisão de contrato, pois o ajuste não chegou a ser celebrado, sendo, assim, inaplicável o citado regramento da Lei n.º 8.666/1993.

Lembre-se que, de acordo com o art. 227 da Lei n.º 6.404/1976, que rege as sociedades por ações, “A incorporação é a operação pela qual uma ou mais sociedades são absorvidas por outra, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações.”

Semelhantemente, o art. 1.116 do Código Civil prescreve que, “Na incorporação, uma ou várias sociedades são absorvidas por outra, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações, devendo todas aprová-la, na forma estabelecida para os respectivos tipos.”

Insta, também, registrar que consta do documento de e-DOC ADFD91C0-e que a In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda. detém os condicionantes de habilitação técnica da empresa Conbras Serviços Técnicos de Suporte Ltda. requeridas no edital do pregão¹².

Ademais, vê-se à fl. 212 do e-DOC 5D997CDE-e que tanto a empresa incorporada quanto a incorporadora pertencem à sociedade Top Service Serviços e Sistemas S/A., todas integrando, portanto, o mesmo grupo empresarial. Assim sendo, como bem salientado pelo *Parquet* especial, “Tendo em conta a singularidade de se cuidar de operação societária que envolve sócio único, não há, em princípio, que se cogitar riscos associados à elisão obrigacional.”

Assim, não se vislumbra impedimento legal, tampouco risco à execução contratual com a celebração de ajuste com a sociedade empresária incorporadora.

Anoto, ainda, como relevante, o significativo lapso temporal ocorrido entre a data da apresentação da proposta na licitação (26.08.2022) e a data de convocação da empresa para celebração do contrato (16.01.2023).

A meu ver, não se mostra razoável que a norma editalícia, sem respaldo em lei, possa engessar operações empresariais por longo período com foco estrito no aspecto formal, sem o devido sopesamento das circunstâncias

¹¹ “(...) em razão da decisão de anulação da homologação do resultado do Pregão Eletrônico nº 01/2022, que tinha como vencedora a empresa CONBRAS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE LTDA. Entretanto a licitante desobedeceu cláusula editalícia restritiva alinhada ao dispositivo legal do Inciso VI do Artigo 78 da Lei 8.666/93 e passava por processo de reorganização societária interna de subsidiárias integrais do grupo GPS durante o certame licitatório o qual culminou com a incorporação da licitante vencedora CONBRAS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE LTDA, por outra empresa do mesmo grupo IN-HAUS INDUSTRIAL E SERVIÇOS DE LOGÍSTICAS LTDA. Dessa forma, no momento da celebração do contrato administrativo a CONBRAS SERVIÇOS TÉCNICOS DE SUPORTE LTDA e seu CNPJ já não existiam, conforme Parecer Jurídico nº 33/2023 PGDF/PGCONS e Despacho 106628532, Processo SEI nº 00054-00128189/2021-48.”

¹² “Vale salientar que, conforme o Parecer SEI-GDF n.º 1/2023 - PMDF/DINFRA/AT, a empresa mantém minimamente “mantém, minimamente, as mesmas condições de habilitação técnica da licitante CONBRAS”, as demais habilitações também estão sendo aferidas pela PMDF, mas há o indicativo da manutenção de todas as habilitações exigidas no certame licitatório.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

objetivas apresentadas no curso do procedimento licitatório, inclusive diante do fato de que a proposta ofertada pela empresa Conbras – incorporada pela In-Haus – tem preço (R\$ 15.539.408,93) mais vantajoso que o ofertado pela Climática Engenharia Eireli (R\$ 15.861.997,57), posteriormente declarada vencedora.

Por essas razões, considerando a) que a previsão legal insculpida no inciso VI do art. 78 da Lei n.º 8.666/1993 incide especificamente no momento da execução contratual e não na licitação; b) o disposto no art. 227 da Lei n.º 6.404/1976 e no art. 1.116 do Código Civil; c) a ausência de indícios de prejuízo à execução contratual pela In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.; d) a informação de que a sociedade In-Haus detém os condicionantes de habilitação técnica necessários; e) a economia aos cofres públicos, entendo, no presente caso concreto, que as disposições dos itens 3.4 e 3.4.6 do edital podem ser superadas com fundamento nos postulados do interesse público e da economicidade, bem como considerando o poder-dever da Administração de promover diligências, em qualquer fase da licitação, destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo administrativo (art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993).

Assim, cumpre determinar à PMDF que anule o ato de desclassificação de licitante decorrente da incorporação da empresa Conbras Serviços Técnicos de Suporte Ltda. pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., retornando o Pregão n.º 04/2022-PMDF à fase de assinatura de contrato, de modo a celebrá-lo com a empresa incorporadora, considerando que já houve a homologação do resultado da licitação e a adjudicação do objeto à empresa incorporada, conforme publicado no DODF de 09.01.2023.

Deve, ainda, a Corporação informar a esta Corte sobre as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias.

Ante o exposto, em harmonia com o MPJTCDF, com os ajustes redacionais que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 149/2023-PMDF/DLF/AT e dos seus anexos (e-DOC 5D997CDE-e), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF;
 - b) da documentação constante do e-DOC 6C1C8F2D-e, remetida pela empresa Climática Engenharia Eirelli;
 - c) da Informação n.º 130/2023-DIFLI (e-DOC 4C48B28C-e);
 - d) do Parecer n.º 446/2023-G3P (e-DOC 36CE4451-e);
- II. considere, no mérito, procedente a representação de e-DOC 7B2B1BEF, formulada pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda.;
- III. revogue a medida cautelar inserta no item II do Despacho Singular n.º 1.467/2013, referendado mediante a Decisão n.º 1.467/2023;
- IV. determine à PMDF que anule o ato de desclassificação de licitante decorrente da incorporação da empresa Conbras



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00002171/2022-
19-e

- Serviços Técnicos de Suporte Ltda. pela empresa In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda., retornando o Pregão n.º 04/2022-PMDF à fase assinatura de contrato, de modo a celebrá-lo com a empresa incorporadora, informando a esta Corte sobre as providências adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;
- V. dê ciência da decisão a ser prolatada à PMDF e às empresas In-Haus Industrial e Serviço de Logística Ltda. e Climática Engenharia Eirelli, por intermédio dos respectivos patronos;
- VI. autorize o retorno dos autos à Sespe/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 24 de maio de 2023

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator