



VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA  
CNPJ 01.921.499/0001-32

**DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM A IMPUGNAÇÃO**

**DOC. 01 – CARTÃO DE CNPJ E CONTRATO SOCIAL DA IMPUGNANTE E DOCUMENTO DE IDENTIDADE DO SEU REPRESENTANTE LEGAL;**

**DOC. 02 – DECISÃO MONOCRÁTICA N.º 01190/2017-3 - TCEES;**

**DOC. 03 – DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELEGESTÃO EM ILUMINAÇÃO PÚBLICA, SEGUNDO A EMPRESA ILUMISUL SOLUÇÕES URBANAS EM LUMINOTÉCNICA;**

**DOC. 04 – RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PP N.º 015/2017, EMITIDA POR ESTA MUNICIPALIDADE;**

**DOC. 05 - ACÓRDÃO N.º 2992/2011 – TCU.**

**DOC. 01 - CARTÃO DE CNPJ E CONTRATO SOCIAL DA IMPUGNANTE E DOCUMENTO DE IDENTIDADE DO SEU REPRESENTANTE LEGAL.**



República Federativa do Brasil  
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
Carteira de Identidade Profissional

Registro Nacional

081267384-0

Nome

GABRIEL ANTONIO PIGNATON BOURGUIGNON

Filiação

MARCO ANTONIO BOURGUIGNON

ELINOR MARIA PIGNATON BOURGUIGNON

C.P.F.

Documento de Identidade

Tipo Sang.

115.304.167-79

2119083 SSP ES

Nascimento

Naturalidade

UF

Nacionalidade

04/11/1988

VITÓRIA

ES

BRASILEIRA

Crea de Registro

Emissão

Data de Registro

CREA-ES

20/10/2014

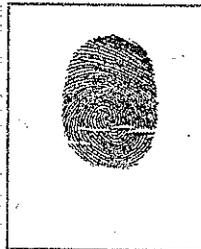
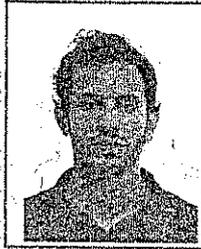
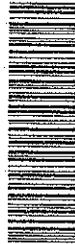
22/11/2013

Ass. Presidente

*Fred Rendon Heliodoro*

Registro no Crea

ES-033464/D



Vale como Documento de Identidade e tem Fé Pública (S2º do art. 56 da Lei nº 5194 de 24/12/66 e Lei nº 6206 de 07/05/75)

Título Profissional  
Engenheiro Civil

Ass. do Profissional

*Gabriel Antonio Pignaton Bourguignon*

Vale como Documento de Identidade e tem Fé Pública (S2º do art. 56 da Lei nº 5194 de 24/12/66 e Lei nº 6206 de 07/05/75)



CARTÓRIO DO 3º OFÍCIO DE NOTAS DE VITÓRIA / ES - «CARTÓRIO FAFÁ»  
Rua Dr. Eurico de Aguiar, 130-D - Ed. Blue Chip Business Center - Conj. 07-13 - Prata do Canto  
Cep: 29.055-280 - Vitória - ES - Tels.: 27 3345-1628 / 3222-6971 - Fax: 3345-0017

AUTENTICAÇÃO - 1 (uma) cópia(s) frente  
Certifico que esta cópia é reprodução fiel do original  
autenticando-a nos termos do Artigo 7º - V da Lei 8.905/1994.  
Vitória-ES. 08/11/2017. 14:41:41. Em Teste da Varda  
Cód: L7FUNE1A7Q Auta Vianney de Oliveira Conceição - Escrevente  
Selo: 023200.0RN1705.11531 consulte autenticidade: www.tjes.jue.br  
Emolumentos: R\$ 2.76 Encargos: R\$ 0.76 Total: R\$ 3.52



# Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral

Contribuinte,

Confira os dados de Identificação da Pessoa Jurídica e, se houver qualquer divergência, providencie junto à RFB a sua atualização cadastral.

		<b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b>	
<b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>01.921.499/0001-32</b>	<b>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL</b>	DATA DE ABERTURA <b>03/06/1997</b>	
MATRIZ			
NOME EMPRESARIAL <b>VITORIALUZ CONSTRUÇOES LTDA</b>			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>42.21-9-03 - Manutenção de redes de distribuição de energia elétrica</b>			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS <b>41.20-4-00 - Construção de edifícios</b> <b>42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias</b> <b>42.11-1-02 - Pintura para sinalização em pistas rodoviárias e aeroportos</b> <b>42.12-0-00 - Construção de obras de arte especiais</b> <b>42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas</b> <b>42.21-9-01 - Construção de barragens e represas para geração de energia elétrica</b> <b>42.21-9-04 - Construção de estações e redes de telecomunicações</b> <b>42.21-9-05 - Manutenção de estações e redes de telecomunicações</b> <b>42.22-7-01 - Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação</b> <b>42.22-7-02 - Obras de irrigação</b> <b>42.23-5-00 - Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto</b> <b>42.91-0-00 - Obras portuárias, marítimas e fluviais</b> <b>42.92-8-01 - Montagem de estruturas metálicas</b> <b>42.92-8-02 - Obras de montagem industrial</b> <b>42.99-5-99 - Outras obras de engenharia civil não especificadas anteriormente</b> <b>43.11-8-01 - Demolição de edifícios e outras estruturas</b> <b>43.11-8-02 - Preparação de canteiro e limpeza de terreno</b> <b>43.12-6-00 - Perfurações e sondagens</b> <b>43.19-3-00 - Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente</b> <b>43.21-5-00 - Instalação e manutenção elétrica</b>			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>206-2 - Sociedade Empresária Limitada</b>			
LOGRADOURO <b>AV FERNANDO FERRARI</b>		NÚMERO <b>1567</b>	COMPLEMENTO <b>PAVMTO: PRIMEIRO;</b>
CEP <b>29.075-063</b>	BAIRRO/DISTRITO <b>GOIABEIRAS</b>	MUNICÍPIO <b>VITORIA</b>	UF <b>ES</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO <b>DKENGENHARIA@GMAIL.COM</b>		TELEFONE <b>(27) 3327-6573</b>	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL <b>ATIVA</b>		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL <b>03/11/2005</b>	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 06 de maio de 2016.

Emitido no dia 14/11/2017 às 10:01:38 (data e hora de Brasília).

Página: 1/3



NÚMERO DE INSCRIÇÃO  
01.921.499/0001-32  
MATRIZ

**COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO  
CADASTRAL**

DATA DE ABERTURA  
03/06/1997

NOME EMPRESARIAL

VITORIALUZ CONSTRUÇOES LTDA

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS

43.22-3-01 - Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás  
43.22-3-02 - Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração  
43.22-3-03 - Instalações de sistema de prevenção contra incêndio  
43.29-1-01 - Instalação de painéis publicitários  
43.29-1-02 - Instalação de equipamentos para orientação à navegação marítima fluvial e lacustre  
43.29-1-03 - Instalação, manutenção e reparação de elevadores, escadas e esteiras rolantes  
43.29-1-04 - Montagem e instalação de sistemas e equipamentos de iluminação e sinalização em vias públicas, portos e aeroportos  
43.29-1-05 - Tratamentos térmicos, acústicos ou de vibração  
43.29-1-99 - Outras obras de instalações em construções não especificadas anteriormente  
43.30-4-01 - Impermeabilização em obras de engenharia civil  
43.30-4-02 - Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos de qualquer material  
43.30-4-03 - Obras de acabamento em gesso e estuque  
43.30-4-04 - Serviços de pintura de edifícios em geral  
43.30-4-05 - Aplicação de revestimentos e de resinas em interiores e exteriores  
43.30-4-99 - Outras obras de acabamento da construção  
43.91-6-00 - Obras de fundações  
43.99-1-01 - Administração de obras  
43.99-1-02 - Montagem e desmontagem de andaimes e outras estruturas temporárias  
71.11-1-00 - Serviços de arquitetura  
71.12-0-00 - Serviços de engenharia

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA

206-2 - Sociedade Empresária Limitada

LOGRADOURO

AV FERNANDO FERRARI

NÚMERO

1567

COMPLEMENTO

PAVMTO: PRIMEIRO;

CEP

29.075-063

BAIRRO/DISTRITO

GOIABEIRAS

MUNICÍPIO

VITORIA

UF

ES

ENDEREÇO ELETRÔNICO

DKENGENHARIA@GMAIL.COM

TELEFONE

(27) 3327-6573

ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR)

\*\*\*\*\*

SITUAÇÃO CADASTRAL

ATIVA

DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL

03/11/2005

MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL

SITUAÇÃO ESPECIAL

\*\*\*\*\*

DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL

\*\*\*\*\*

Provado pela Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 06 de maio de 2016.

Emitido no dia 14/11/2017 às 10:01:38 (data e hora de Brasília).

Página: 2/3



NÚMERO DE INSCRIÇÃO 01.921.499/0001-32		<b>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL</b>		DATA DE ABERTURA 03/06/1997
MATRIZ				
NOME EMPRESARIAL VITORIALUZ CONSTRUCOES LTDA				
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 71.19-7-01 - Serviços de cartografia, topografia e geodésia 71.19-7-02 - Atividades de estudos geológicos 71.19-7-03 - Serviços de desenho técnico relacionados à arquitetura e engenharia 71.19-7-99 - Atividades técnicas relacionadas à engenharia e arquitetura não especificadas anteriormente				
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada				
LOGRADOURO AV FERNANDO FERRARI		NÚMERO 1567	COMPLEMENTO PAVMTO: PRIMEIRO;	
CEP 29.075-063	BAIRO/DISTRITO GOIABEIRAS	MUNICÍPIO VITORIA	UF ES	
ENDEREÇO ELETRÔNICO DKENGENHARIA@GMAIL.COM		TELEFONE (27) 3327-6573		
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****				
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA			DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 03/11/2005	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL				
SITUAÇÃO ESPECIAL *****			DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 06 de maio de 2016.

Emitido no dia 14/11/2017 às 10:01:38 (data e hora de Brasília).

Página: 3/3

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL Nº 8 DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

1. **TARCISIO OLIVIO BOURGUIGNON**, brasileiro, natural de Vitória, ES, solteiro, nascido em 18/05/1955, empresário, CPF 451.831.207-49, Carteira de Identidade nº 244.414 expedida pela SSP/ES, residente e domiciliado na Rua Angelindo Carareto, 171, Morada de Camburí, Vitória, ES, CEP 29.062-505; e

2. **GABRIEL ANTONIO PIGNATON BOURGUIGNON**, brasileiro, natural de Vitória, ES, solteiro, nascido em 04/11/1988, empresário, CPF 115.304.167-79, Carteira de Identidade nº 2.119.083 expedida pela SSP/ES, residente e domiciliado na Rua Daniel Abreu Machado, 621, Itararé, Vitória, ES, CEP 29.047-540.

Únicos sócios da sociedade limitada **VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**, inscrita no CNPJ sob o n.º 01.921.499/0001-32, com sede na **Avenida Fernando Ferrari, 1567, 1º Pavimento, Goiabeiras, Vitória, ES, CEP 29.075-063**, com Contrato Social Primitivo registrado na Junta Comercial do Estado do Espírito Santo - JUCES sob o n.º 32200796069 em 03/06/1997 e alterações posteriores, **RESOLVEM** alterar o Contrato Social de acordo com as deliberações a seguir:

1. O capital social que era de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) fica elevado para R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais) com a subscrição de 5.500.000 (cinco milhões e quinhentas mil) novas quotas de capital, no valor de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais) cuja integralização será feita com o aproveitamento da importância de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais) da conta Reservas de Capital, dividido entre os sócios proporcionalmente ao capital de cada um.

2. Permanecem em vigor as demais cláusulas aqui não modificadas e tendo em vista as alterações acima implementadas os sócios deliberam, por unanimidade, alterar e consolidar o Contrato Social da sociedade, o qual passa a vigorar com a seguinte nova redação:

**CONTRATO SOCIAL CONSOLIDADO DA SOCIEDADE LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

1ª, A Sociedade Limitada girará sob o nome empresarial de "**VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**" com sede e domicílio na **Avenida Fernando Ferrari, 1567, 1º Pavimento, Goiabeiras, Vitória, ES, CEP 29.075-063**.

2ª. O capital social é de R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais), representado por 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentas mil) quotas sociais, com valor R\$ 1,00 (um real) cada uma, totalmente subscrito e integralizado em moeda corrente do país pelos sócios na seguinte proporção:

<b>TARCISIO OLIVIO BOURGUIGNON</b>	<b>9.405.000</b> quotas	<b>99%</b>	<b>9.405.000,00</b>
<b>GABRIEL ANTONIO PIGNATON BOURGUIGNON</b>	<b>95.000</b> quotas	<b>1%</b>	<b>95.000,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.500.000</b> quotas	<b>100,00%</b>	<b>9.500.000,00</b>



**Junta Comercial do Estado do Espírito Santo**

Certifico o Registro em 16/01/2017

Arquivamento de 12/01/2017 Protocolo 175618372 de 12/01/2017

Nome da empresa VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA NIRE 32200796069

Este documento pode ser verificado em <http://regin.jucees.es.gov.br/tax/juntaes/TELAVALIDADOCS.aspx>

Chancela 142707403876801

Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 16/01/2017

por Paulo Cezar Juffo - Secretário Geral

16/01/2017

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL Nº 8 DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

3º A sociedade tem como objetivo: "Execução de obras e serviços da Construção Elétrica em Geral, inclusive ampliação, melhoria, eficientização, manutenção e projetos de sistemas de iluminação pública, manutenção, eficientização e ampliação de instalações elétricas prediais, instalações elétricas em geral, assessoria e consultoria em engenharia elétrica; Construção Civil em geral, inclusive edificações, terraplanagem, obras viárias, estações de tratamento e redes de água e esgoto; compreendendo as atividades da ESTRUTURA DETALHADA DA CNAE E SUBCLASSES DA CNAE – Fiscal 2.1:

- 4120-4/00 – Construção de Edifícios
- 4211-1/01 – Construção de rodovias e ferrovias
- 4211-1/02 – Pintura para sinalização em pistas rodoviárias e aeroportos
- 4212-0/00 – Construção de obras de arte especiais.
- 4213-8/00 – Obras de urbanização – Ruas, praças e calçadas
- 4221-9/01 – Construção de Barragens e represas para geração de energia elétrica
- 4221-9/03 – Manutenção de redes de distribuição de energia elétrica
- 4221-9/04 – Construção de estações e redes de telecomunicações
- 4221-9/05 – Manutenção de estações e redes de telecomunicações
- 4222-7/01 – Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação
- 4222-7/02 – Obras de irrigação
- 4223-5/00 – Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto
- 4291-0/00 – Obras portuárias, marítimas e fluviais
- 4292-8/01 – Montagem de estruturas metálicas
- 4292-8/02 – Obras de montagem industrial
- 4299-5/99 – Outras obras de engenharia civil
- 4311-8/01 – Demolição de edifícios e outras estruturas
- 4311-8/02 – Preparação de canteiro e limpeza de terreno
- 4312-6/00 – Perfuração e sondagens
- 4319-3/00 – Serviços de preparação do terreno
- 4321-5/00 – Instalação e manutenção elétrica
- 4322-3/01 – Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás
- 4322-3/02 – Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração
- 4322-3/03 – Instalações de sistema de prevenção contra incêndio
- 4329-1/01 – Instalação de painéis publicitários
- 4329-1/02 – Instalação de equipamentos para orientação à navegação marítima fluvias e lacustre
- 4329-1/03 – Instalação, manutenção e preparação de elevadores, escadas e esteiras rolantes
- 4329-1/04 – Montagem e instalação de sistemas e equipamentos de iluminação e sinalização em vias públicas, portos e aeroportos.
- 4329-1/05 – Tratamentos térmicos, acústicos ou de vibração
- 4329-1/99 – Outras obras de instalações em construções
- 4330-4/01 – Impermeabilização em obras de engenharia civil
- 4330-4/02 – Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos em qualquer material
- 4330-4/03 – Obras de acabamento em gesso e estuque
- 4330-4/04 – Serviços de pintura de edifícios em geral
- 4330-4/05 – Aplicação de revestimentos e de resinas em interiores e exteriores
- 4330-4/99 – Outras obras de acabamento da construção
- 4391-6/00 – Obras de fundações

*Taff*      *8*

2



**Junta Comercial do Estado do Espírito Santo**

Certifico o Registro em 16/01/2017

Arquivamento de 12/01/2017 Protocolo 175618372 de 12/01/2017

Nome da empresa VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA NIRE 32200796069

Este documento pode ser verificado em <http://regin.jucees.es.gov.br/tax.juntaes/TELAVALIDADOCS.aspx>

Chancela 142707403876801

Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 16/01/2017

por Paulo Cezar Juffo - Secretário Geral

16/01/2017

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL Nº 8 DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

- 4399-1/01 – Administração de obras
- 4399-1/02 – Montagem e desmontagem de andaimes e outras estruturas temporárias
- 7111-1/00 – Serviços de arquitetura
- 7112-0/00 – Serviços de engenharia
- 7119-7/01 – Serviços de cartografia, topografia e geodésia
- 7119-7/02 – Atividades de estudos geológicos
- 7119-7/03 – Serviços de desenho técnico relacionados à arquitetura e engenharia
- 7119-7/99 – Atividades técnicas relacionadas à engenharia e arquitetura

Parágrafo único – O objetivo social da filial será de “Administração de Obras” (CNAE 4399-1/01)

4ª. A sociedade teve início de suas atividades na data do registro e arquivamento do instrumento de constituição na Junta Comercial do Estado do Espírito Santo, prazo de duração é indeterminado.

5ª. As quotas são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas a terceiros sem o consentimento do outro sócio, a quem fica assegurado, em igualdade de condições e preço direito de preferência para a sua aquisição se postas à venda, formalizando, se realizada a cessão delas, a alteração contratual pertinente.

6ª. A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social, nos termos do Artigo 1.052 do Código Civil Brasileiro aprovado pela Lei 10.406, de 10/01/2002.

Parágrafo único – Os sócios respondem subsidiariamente pelas obrigações sociais.

7ª. A administração da sociedade caberá a ambos os sócios, com os poderes e atribuições de representar a sociedade ativa e passiva, judicial e extrajudicialmente e praticar todos os atos de gerência, autorizado o uso do nome empresarial, vedado, no entanto, em atividades estranhas ao interesse social ou assumir obrigações seja em favor de qualquer dos quotistas ou de terceiros, bem como onerar ou alienar bens imóveis da sociedade, sem autorização do outro sócio.

Parágrafo Único – O uso da firma será feita pelos sócios isoladamente, para assuntos exclusivos da sociedade, inclusive movimento em estabelecimentos bancários.

8ª. Ao término de cada exercício social, em 31 de dezembro, o administrador prestará contas justificadas de sua administração, procedendo à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e do balanço de resultado econômico, cabendo aos sócios, na proporção de suas quotas, os lucros ou perdas apurados.

9ª. Os sócios reunir-se-ão pelo menos uma vez por ano nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, com o objetivo de tomar as contas dos administradores e deliberar sobre balanço patrimonial e o resultado econômico, designar administradores, se for necessário, e tratar de quaisquer outros assuntos constantes da ordem do dia.

3



**Junta Comercial do Estado do Espírito Santo**

16/01/2017

Certifico o Registro em 16/01/2017

Arquivamento de 12/01/2017 Protocolo 175618372 de 12/01/2017

Nome da empresa VITORIALUZ CONSTRUCOES LTDA NIRE 32200796069

Este documento pode ser verificado em <http://regin.jucees.es.gov.br/tax/juntaes/TELAVALIDADOCS.aspx>

Chancela 142707403876801

Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 16/01/2017

por Paulo Cezar Juffo - Secretário Geral

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL Nº 8 DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

§ 1º - As reuniões serão convocadas por qualquer administrador eleito, por meio de carta com aviso de recebimento com antecedência mínima de 8 (oito) dias da realização da reunião.

§ 2º - A Assembléia dos sócios instala-se com a presença, em primeira convocação, de titulares de no mínimo três quartos do capital social, e, em segunda, com qualquer número.

§ 3º - As demais matérias passíveis de deliberação ao longo do exercício social serão objeto de realização de reunião de sócios, mediante convocação de qualquer dos sócios, via e-mail, fax ou correspondência registrada, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias.

§ 4º - As deliberações serão tomadas por maioria dos votos, salvo quorum específico previsto na legislação em vigor ou no presente instrumento.

§ 5º - Torna-se dispensável a reunião quando todos os sócios decidirem, por escrito, sobre a matéria que seria objeto da mesma.

10ª. A sociedade poderá a qualquer tempo, abrir ou fechar filial ou outra dependência, mediante alteração contratual assinada por todos os sócios.

11ª. Os sócios poderão, de comum acordo, fixar uma retirada mensal, a título de "pro labore", observadas as disposições regulamentares pertinentes.

12ª. Falecendo ou interditado qualquer sócio, a sociedade continuará suas atividades com os herdeiros, sucessores e o incapaz. Não sendo possível ou inexistindo interesse destes ou dos sócios remanescentes, o valor de seus haveres será apurado e liquidado com base na situação patrimonial da sociedade, à data da resolução, verificada em balanço especialmente levantado.

§ 1º - O mesmo procedimento será adotado em outros casos em que a sociedade se resolva em relação a seu sócio.

§ 2º - Em caso de dissolução da sociedade, será procedido à devida liquidação e o patrimônio remanescente será dividido entre os sócios proporcionalmente as quotas de capital.

§ 3º - Na hipótese de dissolução da sociedade por decisão unânime ou da maioria do capital social, será nomeado um dos sócios liquidante a quem caberá a prática de todos os atos pertencentes a regular liquidação e conseqüente extinção da sociedade, cabendo-lhe inclusive a guarda dos livros após a extinção.

13ª. Quaisquer cláusulas e condições do presente Contrato Social poderão ser livremente alteradas, a qualquer tempo, dependendo para tanto de deliberação de sócios representando no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) do Capital Social.

14ª. Os sócios declaram, sob as penas da lei, de que não estão impedidos de exercer a administração da sociedade, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrarem sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade.

  4



**Junta Comercial do Estado do Espírito Santo**

Certifico o Registro em 16/01/2017

Arquivamento de 12/01/2017 Protocolo 175618372 de 12/01/2017

Nome da empresa VITORIALUZ CONSTRUCOES LTDA NIRE 32200796069

Este documento pode ser verificado em <http://regin.jucees.es.gov.br/tax.juntaes/TELAVALIDADOCOS.aspx>

Chanceia 142707403876801

Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 16/01/2017

por Paulo Cezar Juffo - Secretário Geral

16/01/2017

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL Nº 8 DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA  
VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA**

15ª. Este Instrumento Contratual, será regido pela Lei 10.406/2002, tendo como regência supletiva as Normas Regimentais da Sociedade Anônima Lei 6.404/76

16ª. Fica eleito o foro da cidade de Vitória, Comarca da Capital do Espírito Santo para o exercício e o cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste contrato.

E por estarem assim justos e contratados assinam o presente instrumento em 02 (duas) vias, para que produza os devidos e legais efeitos de direito.

CARTÓRIO Vitória, 04 de Janeiro de 2016  
FAFA

*Tarcísio Bourguignon*  
TARCISIO OLIVIO BOURGUIGNON

CARTÓRIO AMORIM

*Gabriel A. Pignaton Bourguignon*  
GABRIEL ANTONIO PIGNATON BOURGUIGNON



CARTÓRIO DO 3º OFÍCIO DE NOTAS DE VITÓRIA / ES - «CARTÓRIO FÁFÁ»  
Rua Dr. Eurico de Aguiar, 130-0 - Ed. Blue Chip Business Center - Conj. 07-13 - Praia de Faro  
Cep: 28.055-280 - Vitória - ES - Tels.: 27 3345-1048 / 3222-6971 - Fax: 3345-0017

Reconheço e dou fé por semelhança a firma de TARCISIO OLIVIO BOURGUIGNON.  
Em Testemunho de verdade, Vitória-ES, 10/01/2017, 16:49:4  
Cod-ETZRTUFEU  
Rute Vianey de Oliveira Conoer o Escrivente  
Selo:023208.HHJ160E.34728 Consulte autenticidade em www.tjca.jus.br  
Emolumentos: R\$ 4.99 Encargos: R\$ 1.35 Total: R\$ 6.34

**CARTÓRIO AMORIM - Registro Civil e Tabelionato do Distrito de Colábeiras**  
Av. Fernando Ferrari, 470 - Colábeiras - Vitória - ES - Cep 29060-410 - Telefax: (27) 3357-4100

Reconheço por semelhança a firma de GABRIEL ANTONIO PIGNATON BOURGUIGNON. \*\*\*  
Vitória-ES, 10 de Janeiro de 2017, 17:11:13.  
Em teste da verdade. *Ana Claudia* Usuário: ANACLÁUDIA  
Ana Claudia Souza Oliveira - Escrivente Autorizado  
Selo Digital: 153387.EUP1607.03820 - consulte autenticidade em www.tjca.jus.br  
Qtde: 1 - Emolumentos: R\$ 4,99 Encargos: R\$ 1,35 Total: R\$ 6,34



**Junta Comercial do Estado do Espírito Santo** 16/01/2017  
Certifico o Registro em 16/01/2017  
Arquivamento de 12/01/2017 Protocolo 175618372 de 12/01/2017  
Nome da empresa VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA NIRE 32200796069  
Este documento pode ser verificado em <http://regin.jucees.es.gov.br/tax/juntaes/TELAVALIDADOCOS.aspx>  
Chancela 142707403876801  
Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 16/01/2017  
por Paulo Cezar Juffo - Secretário Geral

**DOC. 02 - DECISÃO MONOCRÁTICA N.º  
01190/2017-3 - TCEES.**

**Decisão Monocrática 01190/2017-3**

**Processos:** 03260/2017-4, 03108/2017-6, 03483/2017-1

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**Criação:** 31/07/2017 15:07

**Origem:** GAA - Márcia Jaccoud - Gabinete da Auditora Márcia Jaccoud Freitas

<b>PROCESSO TC:</b>	<b>3260/2017 (Aposos Processos TC 3108/2017 e 3483/2017)</b>
<b>JURISDICIONADO:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA</b>
<b>ASSUNTO:</b>	<b>REPRESENTAÇÃO</b>
<b>REPRESENTANTES:</b>	<b>IDENTIDADE PRESERVADA (3260/2017) TELT ENGENHARIA EIRELI-EPP. (3108/2017) VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA. (3483/2017)</b>
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	<b>AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS JEFFERSON ZANDONADI JOÃO CARLOS MENESES</b>

Tratam os autos de **Representações, com pedido de concessão de medida cautelar**, apresentadas pelas empresas **Telt Engenharia EIRELI-EPP.** (Processo TC 3108/2017), **Vitorialuz Construções Ltda.** (Processo TC 3483/2017), além do Processo TC 3260/2017, no qual o representante pleiteou a atribuição de sigilo, nos termos do artigo 96 da Lei Complementar n.º 621/2012<sup>1</sup>.

Nas suscitadas representações, foram noticiadas possíveis ilegalidades cometidas no âmbito da **Concorrência Pública n.º 003/2017**, da **Prefeitura Municipal de Serra**, que tem como objeto a *contratação de empresa de engenharia especializada para execução de obra de melhoria, revitalização e ampliação do sistema de iluminação pública nos bairros do Município de Serra*, no valor total de **R\$ 95.515.422,12** (noventa e cinco milhões, quinhentos e quinze mil, quatrocentos e vinte e dois reais e doze centavos), sob a responsabilidade dos Srs. **Audifax Charles Pimentel Barcelos** (Prefeito Municipal), **Jefferson Zandonadi** (Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços) e **João Carlos Meneses** (Secretário Municipal de Obras).

Os representantes denunciam, de forma geral, as seguintes irregularidades:

- (i) Exigência de qualificação técnica restritiva: Exigência de certidão de acervo técnico expedida pelo CREA ou CAU, que comprove a execução do serviço de **instalação de módulo transceptor remoto** (item com valor equivalente a 5,09% de todo o objeto a ser contratado);
- (ii) Aumento de itens de maior relevância técnica, o que importa em restrição no certame;
- (iii) Ausência de especificação e detalhamento aptos a demonstrar a relevância técnica dos serviços a serem executados e atestados por meio das certidões de aptidão técnica;
- (iv) Ausência de justificativas para vedação à participação de consórcios;

<sup>1</sup> Art. 96. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

(v) Objeto anteriormente licitado em duas licitações (Concorrências n.º 025/2015 e 026/2015) foi aglutinado em um único lote processual (no valor de R\$ 95.515.422,12), o que gerou acréscimo no que tange à comprovação do mínimo de 10% de capital social, patrimônio líquido ou social do valor global da licitação, restringindo a competitividade;

(vi) Objeto contratado idêntico ao contemplado nas Concorrências n.º 025/2015 e 026/2015, cujos contratos teriam vigência até 02/11/2018.

Pugnaram pela concessão de medida cautelar para suspender, de imediato, o certame licitatório e, ao final, constatadas as irregularidades, pela adequação ou anulação da licitação, com eventual aplicação de penalidades aos responsáveis.

Como os autos tramitavam em separado, o então Relator determinou, nos autos do Processo TC 3483/2017, a notificação prévia dos responsáveis, para que prestassem as informações preliminares acerca dos fatos narrados na representação.

Em resposta, O Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos resumiu-se a sustentar a sua ilegitimidade passiva para figurar como responsável, em razão de o Município de Serra possuir legislação vigente que institui a desconcentração de poderes (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei Municipal n.º 3.479/2009<sup>2</sup>).

Em documentação complementar, trouxe o Ofício OF. SESE N.º 225/2017, firmado pelo Sr. Samuel Dias Souza Filho, Secretário Municipal de Serviços, que informa que os Contratos Administrativos n.º 275/2015 e 276/2015 (referentes, respectivamente, às Concorrências Públicas n.º 025/2015 e 026/2015) foram rescindidos, de forma amigável, entre o Município e a empresa Salvador Engenharia Ltda. Trouxe aos autos, ainda, cópia dos Termos de Rescisão Amigável e os Extratos Financeiros Resumidos dos Contratos.

Juntadas as justificativas prévias, os autos foram encaminhados à **SecexEngenharia** para manifestação. Por meio da **Manifestação Técnica n.º 00922/2017-7** (Processo TC 3483/2017), a área técnica opinou pelo conhecimento do feito. Além disso, identificou que os Processos TC 3260/2017 e 3108/2017, que têm como objeto a mesma licitação, também estavam em trâmite, razão pela qual opinou pelo apensamento dos autos, com o fim de se evitar decisões conflitantes.

<sup>2</sup> Art. 10. Aos Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia competem ordenar despesas e autorizar pagamentos, na forma definida em ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

§ 1º. O Chefe do Poder Executivo Municipal poderá estabelecer limites de valores de ordenação de despesas e de autorizações de pagamento.

§ 2º. Os Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia são responsáveis civil, administrativa e criminalmente pelas despesas ordenadas e pelos pagamentos autorizados, inclusive perante o Tribunal de Contas do Estado.

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

Por meio da **Decisão Monocrática n.º 01072/2017-2**, o então Relator **conheceu** a representação (Processo TC 3483/2017) e determinou o seu apensamento, de acordo com a manifestação técnica.

Já nos autos dos Processos TC 3260/2017 e 3108/2017, o então Relator encaminhou os autos à área técnica para instrução.

No Processo TC 3260/2017, sobreveio a **Manifestação Técnica n.º 00851/2017-1**, por meio da qual a **SecexEngenharia** opinou pelo seu conhecimento e pela concessão da tutela cautelar pleiteada, consubstanciada na imediata suspensão da Concorrência Pública n.º 003/2017, uma vez que constatada a existência de indícios de irregularidade.

No Processo TC 3108/2017, por sua vez, a área técnica apresentou a **Manifestação Técnica n.º 00857/2017-8**, opinando pelo conhecimento do feito e apensamento aos demais processos, o que foi determinado pelo então Relator na **Decisão Monocrática n.º 01074/2017-1**.

Apensados os processos, determinei nova remessa à **SecexRegistro** para manifestação técnica consolidada, uma vez que, no Processo TC 3483/2017 foram apresentados documentos e informações preliminares pela Administração Municipal.

Sobreveio, por fim, a **Manifestação Técnica n.º 01042/2017-1**, na qual o corpo técnico ratificou o opinamento anteriormente exposto, concluindo pela presença dos requisitos autorizativos para concessão da tutela cautelar.

### **É o relatório.**

Inicialmente, entendo por atendidos os requisitos de admissibilidade prescritos nos artigos 94 e 101, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 621/2012<sup>3</sup>, referentes à legitimidade ativa, clareza, indícios de prova, informações mínimas sobre o fato, autoria, circunstâncias e elementos de convicção, bem como à identificação do

<sup>3</sup> Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:  
I - ser redigida com clareza;  
II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;  
III - estar acompanhada de indício de prova;  
IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;  
V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Art. 101. [omissis]

Parágrafo único. Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas

pleiteante, constatando que o feito encontra-se apto a ser recebido e processado por este Tribunal.

Quanto à tutela cautelar, corroboro com os termos propostos pela área técnica na **Manifestação Técnica n.º 01042/2017-1**.

Como pontuado na suscitada Manifestação Técnica, diversos são os indícios de irregularidade identificados pelos representantes, tendo a Administração Pública trazido aos autos justificativa que refuta apenas um deles, qual seja, que *o objeto da Concorrência Pública n.º 003/2017 é idêntico ao contemplado nas Concorrências n.º 025/2015 e 026/2015, cujos contratos teriam vigência até 02/11/2018*.

Conforme documentação acostada aos autos do Processo TC 3483/2017, os Contratos Administrativos n.º 275/2015 e 276/2015 (referentes, respectivamente, às Concorrências Públicas n.º 025/2015 e 026/2015) foram rescindidos, de forma amigável, entre o Município e a empresa Salvador Engenharia Ltda., inexistindo óbice a realização de novo certame.

No entanto, outros indícios de irregularidade podem ser constatados, tais quais *(i)* exigência de qualificação técnica restritiva (certidão de acervo técnico expedida pelo CREA ou CAU, que comprove a execução do serviço de **instalação de módulo transceptor remoto** – item com valor equivalente a 5,09% de todo o objeto a ser contratado); *(ii)* ausência de justificativas para vedação à participação de consórcios; e *(iii)* objeto anteriormente licitado em duas licitações (Concorrências n.º 025/2015 e 026/2015) foi aglutinado em um único lote processual (no valor de R\$ 95.515.422,12), o que gerou acréscimo no que tange à comprovação do mínimo de 10% de capital social, patrimônio líquido ou social do valor global da licitação, restringindo a competitividade.

No caso do primeiro item suscitado, a exigência de Atestado de Capacidade Técnico-Operacional que comprove experiência em item de menor relevância ou valor significativo do objeto contratado configura-se como excessiva e restritiva à competição, afrontando aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Tal entendimento encontra-se sumulado pelo Tribunal de Contas da União, admitindo-se como razoável a exigência das empresas licitantes que apresentem atestado de capacidade técnica que guardem pertinência apenas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado. Vejamos a Súmula TCU 243:

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

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

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.

No caso da Concorrência Pública n.º 003/2017, a instalação de módulo transceptor remoto representa – somados os custos com a aquisição dos módulos e o serviço de instalação – o valor de R\$ 4.871.208,90 (quatro milhões, oitocentos e setenta e um mil, duzentos e oito reais e noventa centavos), conforme itens 1.56, 1.57 e 2.20 da Planilha Orçamentária Anexa ao Edital, o que equivale a apenas 5,09% do total do valor do objeto licitado.

Não há como se considerar, portanto, tal parcela como de maior relevância e de valor significativo do objeto a ser contratado, sendo a exigência de certidão de acervo técnico (prevista no item 12.9.1, "g", do Edital<sup>4</sup>), nesse caso, condição restritiva ao certame.

Em caso análogo, esta Corte caracterizou a exigência de atestado técnico referente à parcela de menor relevância do contrato como condição restritiva e irregular. Vejamos:

ACÓRDÃO TC-174/2013

Tratam os autos de representação formulada pela empresa (...), contra o MUNICÍPIO DA SERRA, que através da SECRETARIA DE OBRAS, representada pela COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, publicou o Edital de Concorrência Pública n.º 002/2012, que tem por objeto a contratação de empresa para execução das obras de recuperação hidráulica da bacia hidrográfica do rio Jacaraípe, naquele município.

8.5.i e 2.2 – exigência de qualificação técnica-profissional e operacional de apresentação de atestados referentes a execução de gabião tipo caixa e seus quantitativos mínimos: (...) **É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes. Exigências habilitatórias, porém, não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado. As exigências relativas à capacitação profissional devem restringir-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, que devem estar claramente definidas no ato convocatório. (...) Ainda que o serviço tenha valor significativo – o que não se aplica ao caso – deve-se demonstrar a importância de uma qualificação anterior neste mesmo serviço para a consecução do objeto. Observe, que a Lei – para permitir a exigência de atestados de determinados serviços – determina a observância de dois**

<sup>4</sup> 12.9.2.1. As características e/ou parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado são:

g) Instalação de módulo transceptor remoto na quantidade mínima de 1.200,00 unidades.

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

**requisitos: O “valor significativo” e a “maior relevância”. Assim, a técnica necessária à execução deste serviço deve ser de tal complexidade que justifique a exigência de atestados de execução anterior deste mesmo serviço.** (...) Os gabiões representam uma solução para a construção de muros de contenção, com baixo custo e sem necessidade de mão de obra especializada na sua execução. (...) Ante o exposto, acompanho *ipsis litteris* a manifestação do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, recebendo o feito como representação. E, no mérito, dando-lhe PROVIMENTO, tendo em vista a ilegalidade dos seguintes itens do Edital de Concorrência Pública nº 002/2012: (...); 8.5.i e 2.2 – exigência de qualificação técnica-profissional e operacional de apresentação de atestados referentes a execução de gabião tipo caixa e seus quantitativos mínimos; (...). (TCE/ES; Processo TC 2524/2012; Acórdão TC 174/2013; Relator Cons. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto; Data da Sessão – 16/05/2013)

#### ACÓRDÃO TC-1745/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

Versam os autos sobre Representação com pedido de concessão de medida cautelar, formulada por cidadão, em face da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, por supostas irregularidades na Tomada de Preços nº 001/2014, cujo objeto a realização de obras de pavimentação, construção de meio-fio, passeio com acessibilidade e drenagem da Travessia Élcio Tatagiba, Centro, com valor orçado de R\$ 880.950,47 (oitocentos e oitenta mil, novecentos e cinquenta reais e quarenta e sete centavos).

(...) Consta do Ofício OF/GP/PMSJC nº 496/2014 que a abertura do certame deu-se dia 13/06/2014, suspenso para averiguação acerca da exigência de qualificação técnica, reaberto na data de 24/07/2014 por conta do indeferimento do pedido liminar em Mandato de Segurança (processo nº 0000452-82.2014.8.08.0046), cuja sentença foi proferida no mesmo sentido e publicada no Diário Oficial nº 5033 do dia 15/07/2015, considerando a legalidade da cláusula editalícia aqui analisada. (...) Não obstante esse fato, há de se considerar que a Administração Municipal seguiu a decisão liminar do Poder Judiciário, aguardando esta para o prosseguimento do julgamento das propostas. Coadunado com o entendimento da área técnica disposta na Instrução Técnica Conclusiva ITC 2883/2015, quando repisa a instrução do Núcleo de Engenharia IEC 40/2015, que traz a Súmula TCU 263 na qual apenas admite a possibilidade da comprovação da capacidade técnico-operacional quando limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto e, ainda, quando guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto (...). **No caso a equipe de engenharia desta Corte demonstra que no caso concreto não se verifica que esta exigência foi limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, tampouco de ter sido guardado proporção com a dimensão e a complexidade do objeto, visto que 2 (dois) dos serviços listados possuem relevância menor que 5% em relação ao valor do objeto, e a obra como um todo são serviços corriqueiros em obras de pavimentação de vias urbanas, sem complexidade técnica. Constato a ocorrência de restrição à competitividade, por ter participado do certame tão somente duas empresas, sendo que uma restou inabilitada.** Verifico, contudo, a inexistência nos autos de qualquer menção a prejuízo ao erário, e, ainda, a comprovação de boa fé dos agentes participantes da Comissão de Licitação, por estar a decisão de prosseguimento do certame escoltada em decisão judicial. Assim, discordo da sugestão da área técnica quanto à aplicação de multa ao gestor. Por todo o exposto entendo pela irregularidade da cláusula editalícia da Tomada

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

de Preços nº 001/2014 que exige comprovação da capacidade técnico-operacional neste caso em concreto, e pela expedição de "determinação ao órgão jurisdicionado para que mantenha estrita observância à Súmula n. 263 do TCU nas licitações que visem à contratação de obras e serviços de engenharia", na forma proposta pelo Ministério Público de Contas. (TCE/ES; Processo TC 7359/2014; Acórdão TC 1745/2015 – Primeira Câmara; Relator Cons. Sebastião Carlos Ranna de Macedo; Data da Sessão – 11/11/2015)

Quanto à participação de consórcios, nos termos do artigo 33 da Lei n.º 8.666/90, a mesma, em regra, fica condicionada à discricionariedade da Administração Pública.

No entanto, conforme entendimento já esposado por este Tribunal de Contas, caso o objeto licitado apresente vulto financeiro ou complexidade que o tornem restrito ao universo de possíveis licitantes, considera-se restritivo o cerceamento da participação de consórcios. Vejamos:

ACÓRDÃO TC-775/2016 – SEGUNDA CÂMARA

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da (...), referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade dos senhores (...) (ex-Diretor-Presidente); (...) (Diretor de Operações); (...) (ex-Diretor de Administração e Finanças) e (...) (Coordenador de Compras).

(...) 1- Licitação. Concorrência. Cláusulas de Edital restritivas

(...) Apurou (...) a equipe de auditoria que o objeto licitado referente à vistoria em veículo de passeio e carga nas demais cidades do Estado do Espírito Santo (exceto Grande Vitória), Estado da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro deveria ter sido dividido em lotes, por entender ser mais tecnicamente viável, evitando o pagamento de 35% a mais nas vistorias devido à distância da sede como previsto no anexo V do Edital.

Quanto à exigência editalícia vedando a participação das empresas em recuperação judicial, esta corte de contas já pacificou o entendimento de que as empresas que se encontrem nesta condição possam participar do certame desde que estejam aptas econômica e financeiramente a participar do procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93.

(...) Nesse contexto, os jurisdicionados optavam por inserir a cláusula vedando a participação de empresas em recuperação judicial diante da dúvida existente naquela ocasião, assim, neste caso concreto, entendo que a irregularidade deva ser mitigada, sendo desproporcional imputar responsabilização pelas razões aqui elencadas.

Quanto à participação de Consórcios no certame em análise, aduzem os responsáveis que se trata de discricionariedade do administrador e a viabilidade de participação de consórcio prejudicaria a competitividade em razão de que há número reduzido de empresas nesta área de atuação.

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

(...) A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a decisão acerca da participação de consórcios é discricionária, nos termos do art. 33 da Lei 8.666/1993, contudo, na medida em que a participação de consórcios relaciona-se diretamente com a ampliação da competitividade, a opção do gestor deve estar demonstrada nos autos do procedimento licitatório, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame, o que deve ser observado mediante a análise do caso concreto (...).

Existe ainda o entendimento de que, se o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, o Administrador fica obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa. (...).

Com efeito, a vistoria de veículo sinistrado não demonstra maiores complexidade do objeto, sendo que a própria natureza do Consórcio reside justamente na possibilidade de permitir participação de empresas que, isoladamente, não atenderiam todos os requisitos de qualificação técnica exigidos pelo instrumento convocatório com o objetivo de ampliar a competitividade.

Assim sendo, creio estar devidamente justificada a vedação de consórcio no certame em análise, não havendo, ao meu sentir, restrição à competitividade.

Quanto à exigência da qualificação técnica, comungo com o posicionamento da unidade técnica no sentido de que o software indicado no certame é o aparelhamento adequado para a realização dos serviços.

Por fim, quanto à realização da licitação em lote único, restou configurado nos autos que a baixa sinistralidade da carteira de automóveis da (...), acarreta em número reduzido de vistoria, inviabilizando a licitação com divisão de lotes, motivo que acolho a manifestação técnica para afastar a irregularidade.

Feitas estas considerações e divergindo do entendimento técnico e ministerial, não vejo como medida proporcional imputar responsabilização decorrente de dúvidas no entendimento quanto à possibilidade de participação de empresas com recuperação judicial em procedimento licitatório quando da elaboração do edital (2012), fazendo necessário ressaltar que nos próximos certames se abstenha de inserir cláusula restritiva de participação, fazendo ressaltar que não consta nos autos notícias de que houve restrição de participação no caso concreto.

Ressalto, ainda, que entendo restar configurado nos autos justificativa para vedação de participação de consórcio, motivo que dirijo da manifestação técnica e ministerial. (TCE/ES; Processo TC 2999/2013; Acórdão TC 775/2016 – Segunda Câmara; Relator Cons. José Antônio Almeida Pimentel; Data da Sessão – 03/08/2016)

No presente caso, como se trata de licitação que envolve vultoso valor, torna-se, aparentemente, inadequada a liberação para participação de consórcios.

*Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas*

Com efeito, corrobora com a tese de que a participação de consórcios poderia viabilizar a concorrência de mais licitantes o fato de **apenas uma empresa ter logrado êxito na fase de habilitação** – a empresa Salvador Engenharia Ltda. –, conforme informado pela empresa Vitórialuz Construções Ltda., nos autos do Processo TC 3483/2017.

Por fim, a ausência de parcelamento do objeto da licitação também pode ser caracterizada como restritiva à competitividade no certame, já que, para ser habilitada a participar, a empresa licitante deve comprovar deter o mínimo de 10% de capital social, patrimônio líquido ou social do valor global da licitação.

Nesse sentido, manifestou-se esta Corte de Contas, entendendo que o parcelamento do é obrigatório quando o objeto tiver natureza divisível, desde que, do fracionamento, não decorra prejuízo à Administração. Vejamos:

ACÓRDÃO TC-1556/2015 - PLENÁRIO

Versam os presentes autos sobre Auditoria Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy referente aos exercícios de 2009 e 2010. Tal auditoria foi deferida nos autos do Processo TC 6055/2010 (Decisão Plenária TC 3043/2010), o qual objetivou apurar denúncia apresentada pelo Vereador (...).

(...) 3.A.9.3. Ausência de parcelamento do objeto

**De acordo com a LLC, é obrigatório o parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Parcelamento refere-se à divisão do objeto em parcelas (itens ou etapas), ou seja, em partes menores e independentes. Difere-se de fracionamento, que se relaciona à divisão da despesa para adoção de dispensa ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. O parcelamento destina-se à ampliar a competitividade, uma vez que pequenas e médias empresas passam a preencher os requisitos para fornecimento de parte do que é contratado (licitação em lotes, ou certames diferentes), de acordo com o objeto social da mesma. Desse modo, empresas especializadas e atuantes apenas em um ramo específico, como no caso concreto, construtoras, floriculturas e hortos florestais não são impedidas de participar do certame em suas áreas de atuação por não possuírem habilitação técnica para todos os itens.** Analisando o presente contrato verifica-se a presença de ao menos dois objetos de especialidades distintas: Itens relacionados ao ramo da Engenharia Civil e itens de paisagismo e áreas verdes, relacionados ao ramo da Engenharia Agrônoma ou Agronomia, além da elaboração de projetos. Ante o exposto, a Administração deveria ter parcelado o objeto de forma a ampliar a competitividade e como não o fez, deveria ter justificado tecnicamente a impossibilidade do parcelamento. Em sua defesa, os responsáveis confundem os conceitos de parcelamento e fracionamento e apontam uma “atomização” de contratos como justificativa para o não parcelamento. Haverá uma atomização de Contratos que deverão ser fiscalizados e coordenados pela Administração, o que não lhe trará nenhuma vantagem. Lembramos que a vantajosidade não é medida pela

Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas

competitividade ou pelo preço, mas, sim por outros fatores que, além destes, envolvem o problema. Voltemos à Doutrina: Ressalta-se que a proposta da LLC e da equipe de auditoria é o parcelamento dos objetos em razão de sua especialidade e jamais o parcelamento de itens constituintes de serviços, como sugere a defesa. Devido à ausência de parcelamento e justificativas plausíveis para tal ausência, permanece a irregularidade. Ante o exposto, entendemos pela manutenção da irregularidade.

No caso, o objeto contratado possui indiscutível condição de ser parcelado, ressaltando que, conforme destacado pela área técnica na Manifestação Técnica n.º 00851/2017-1, o mesmo foi dividido em áreas de atuação e licitado em três certames em 2015 (Concorrência Pública n.º 025/2015, 026/2015 e 028/2015).

Portanto, observados os indícios de irregularidade existentes, resta evidente o primeiro requisito necessário à concessão da tutela cautelar, qual seja, o fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio (*fumus boni iuris*), uma vez que a existência de condições restritivas na licitação pode implicar em redução de interessados ou inabilitação de licitantes, culminando em potencial diminuição da concorrência.

Tal condição demonstra-se patente na Concorrência Pública n.º 003/2017, uma vez que, perpassada a fase de habilitação, apenas uma empresa foi considerada habilitada a contratar com a Administração.

Quanto ao segundo requisito, entendo que resta configurado o *periculum in mora*, já que a manutenção da licitação, nos termos em que se encontra, pode e deve acarretar em limitação à participação de empresas e, por consequência, em óbice à contratação, pela Administração, da melhor oferta possível.

Ante o exposto, com fulcro no art. 124, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 621/2012<sup>5</sup>, **DECIDO**:

1 – **CONHECER** da Representação;

2 – **CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, para determinar a imediata **SUSPENSÃO** da **Concorrência Pública n.º 003/2017**, na fase em que se encontrar, **ABSTENDO-SE** de homologar o certame e assinar/executar o contrato dele decorrente até ulterior decisão desta Corte, com base no art. 125, inciso II, da Lei Complementar n.º 621/2012<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> Art. 124. [omissis]

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno.

<sup>6</sup> Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

Gabinete da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas

3 – **NOTIFICAR**, na forma dos §§ 3º e 4º do art. 307 do RITCEES<sup>7</sup>, o Prefeito Municipal, Sr. **AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS**, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços, Sr. **JEFFERSON ZANDONADI**, e a Secretária Municipal de Obras, Sr. **JOÃO CARLOS MENESES**, **com urgência**, no **prazo de 10 (dez) dias**, para cumprirem a decisão, publicarem o extrato na imprensa oficial, comunicarem ao Tribunal as providências adotadas, e, querendo, pronunciarem-se sobre os indícios de irregularidade, com a advertência de que o descumprimento da decisão implicará a responsabilidade solidária por eventuais danos e poderá resultar na aplicação de multa e na sustação do ato por esta Casa e/ou Legislativo local, segundo dispõem os artigos 110, 111, §2º, e 126 da Lei Complementar n.º 621/2012<sup>8</sup>;

4 – **CIENTIFICAR** o Ministério Público de Contas;

5 – **CIENTIFICAR** os representantes.

Após as providências, os autos deverão ser remetidos à área técnica para instrução.

Em 28 de julho de 2017.

**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**  
Conselheira Substituta

---

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

<sup>7</sup> Art. 307. [omissis]

§ 3º A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.

§ 4º Em caso de deferimento de medida cautelar, o responsável será notificado para, no prazo assinalado, cumprir a decisão, publicar extrato na imprensa oficial quanto ao teor da decisão e comunicar as providências adotadas ao Tribunal.

<sup>8</sup> Art. 110. O Tribunal, se não atendido, sustará o ato impugnado e aplicará multa ao responsável, comunicando o fato ao Poder Legislativo respectivo.

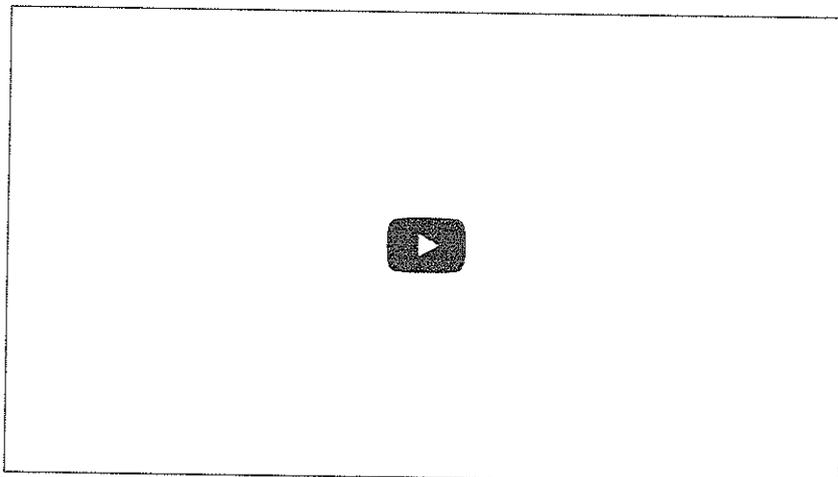
Art. 111. [omissis].

§ 2º Se a determinação não for atendida, o Tribunal proporá a sustação de sua execução ao Poder Legislativo respectivo, sem prejuízo da aplicação de multa pecuniária prevista em lei.

Art. 126. A autoridade competente que, no prazo fixado, deixar de atender às determinações previstas nos incisos I, II e III do artigo 125 responderá solidariamente pelo dano que venha ocorrer em razão do não cumprimento da decisão, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

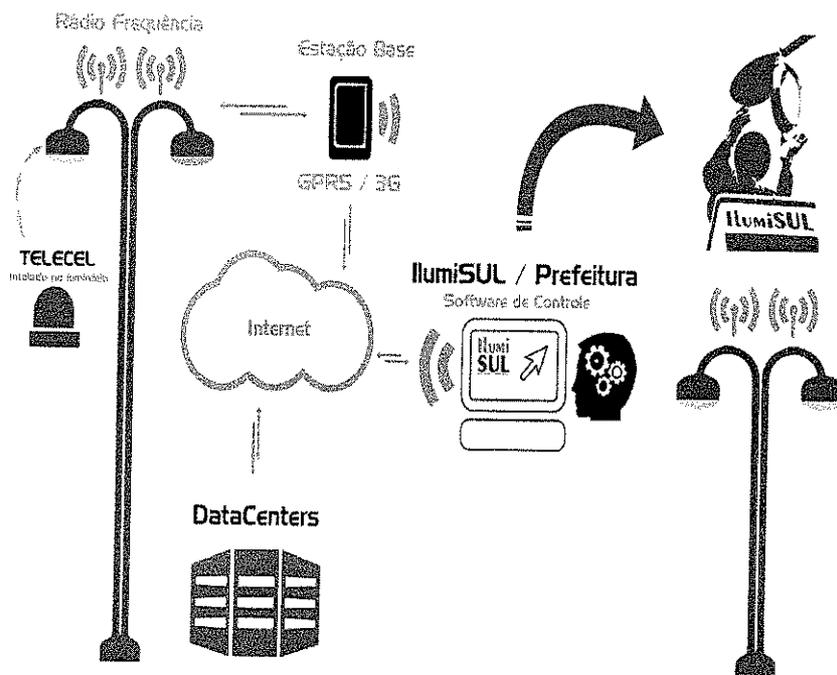
**DOC. 03 - DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DE  
TELEGESTÃO EM ILUMINAÇÃO PÚBLICA,  
SEGUNDO A EMPRESA ILUMISUL SOLUÇÕES  
URBANAS EM LUMINOTÉCNICA.**

## TELEGESTÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA



### Telegestão da Iluminação Pública

**IlumiSUL**  
Soluções Urbanas em Luminotécnica



### TELE GESTÃO PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA

A tecnologia de tele gestão para iluminação pública, apresentada pela IlumiSUL em parceria com a organização britânica Telensa, permite que os gestores tenham controle, monitoramento e operação remota de sistemas de iluminação Pública através de uma operação mais simples e funcional. O principal benefício que o investimento nessa tecnologia pode gerar para o contratante é a economia de custos em manutenção e energia elétrica.

### ARQUITETURA DA TECNOLOGIA

O equipamento inteligente instalado em de cada luminária – TELECEL – consegue medir todos

As estações base estão distribuídas pela cidade de forma estratégica e em formato de rede se comunicam com todos os pontos. Cada estação tem capacidade de operar até 5.000 luminárias e retransmitir esses dados aos servidores. Elas possuem um luxímetro, uma bateria de energia e um chip 3G ou ADSL em linha telefônica.

Os servidores, por sua vez, são acessados pelos gestores do Sistema que avaliam as informações geradas por um software específico e procedem no tratamento dos desvios identificados de cada ponto.

## GESTÃO DE INFORMAÇÕES

O operado da IlumiSUL, através de um software pode ter acesso à todas as informações de cada ponto e saber exatamente se é necessária a manutenção e que item precisa ser substituído. É possível ter a métrica de todas as grandezas elétricas e o consumo real de cada ponto de luz. Logo, sabe-se que pontos estão apagados e porquê. O software permite, também, que seja feita a gestão da luminosidade empregada em cada ponto quando a iluminação for de LED afim de gerar maior economia de energia em locais pouco movimentados durante a madrugada.

## AÇÃO

Após a validação das informações obtidas, o gestor pode liberar as equipes para irem à campo com mais objetividade. A tomada de decisão da gerência de logística fica muito mais simplificada por conta da identificação dos problemas antes da equipe técnica sair da base. As rotas podem ser melhor trabalhadas e as rondas noturnas extintas. As informações permitirão, também, a medição correta da energia consumida e a cobrança da fatura ser feita de forma aferida pela concessionária. Nos casos de circuitos medidos ou de redes de alimentação específicas para a IP o furto de energia pode ser identificado e contingenciado.

## SERVIÇOS

- Gestão de Iluminação Pública (<http://ilumisul.com/gestao-de-iluminacao-publica/>)
- Telegestão Iluminação Pública (<http://ilumisul.com/telegestao/>)
- Descarte de lâmpadas (<http://ilumisul.com/descarte-de-lampadas/>)
- Projetos Luminotécnicos (<http://ilumisul.com/projetos-luminotecnicos/>)
- Monumentos e Fachadas (<http://ilumisul.com/monumentos-e-fachadas/>)



(<http://www.facebook.com/ilumisul>)  
(<http://www.youtube.com/channel/UCzCWR6Gb9wAoC5V2ij8Ew>)  
Soluções  
%A7%  
%B5es-  
Urbanas-  
em-  
Luminot  
%C3%A9cnica  
/158127744308421?ref=hl)

Copyright © 2015 Ilumisul | Todos os direitos reservados

Designed by Murillo Camargo (<http://www.murilocamargo.com.br>)

**DOC. 04 – RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
DO PP N.º 015/2017, EMITIDA POR ESTA  
MUNICIPALIDADE.**

)

.

.

)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS  
Estado do Espírito Santo  
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte

---

**Resposta Impugnação**  
Edital Pregão Presencial nº. 005/2013  
Processo nº. 009.101/2017

A presente resposta é em razão da peça impugnatória interposta pela empresa **VITÓRIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA** - pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 01.921.499/0001-32, que passamos a expor:

A empresa impugnante alega sobre a exigência constante na letra "a" (Lote I) do item 7.1.4.2.1 do instrumento convocatório.

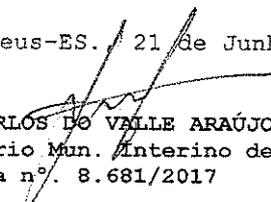
A referida exigência trata-se da necessidade da empresa interessada apresentar Atestado de Capacidade Técnica, o qual contempla "instalação de sistema de automação, com telecomando remoto, com tecnologia Wireless para comunicação em dados em rede".

Face aos fatos narrados pela empresa impugnante, bem como fundamentações aduzidas, entendemos de forma sucinta e resumida que o questionamento se resume pelo fato de tal exigência não convir em razão da irrelevância face ao valor estimado, visto que conforme quadro demonstrativo às fls.008, o item referente a "instalação de sistema de automação, com telecomando remoto, com tecnologia Wireless para comunicação em dados em rede", representa 6,5% do valor total estimado.

Face aos argumentos bem como fundamentação apresentada pela empresa impugnante, esta Secretaria opina pelo deferimento do pedido, devendo tal exigência constante do item 7.1.4.2.1 - letra "a", ser suprimido do rol de exigência para apresentação de Atestado de Capacidade Técnica.

Assim, solicitamos que o setor de Licitações e Contratos tome as providências cabíveis no sentido de dar andamento ao referido certame.

São Mateus-ES, 21 de Junho de 2017

  
JOSÉ CARLOS DO VALLE ARAÚJO DE BARROS  
Secretário Mun. Interino de Obras, Infraestrutura e Transporte.  
Portaria nº. 8.681/2017

**DOC. 05 - ACÓRDÃO N.º 2992/2011 – TCU.**

**Grupo II - Classe VII – Plenário****TC-008.543/2011-9****Natureza:** Representação**Órgão/Entidade:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero.**Interessados:** Tribunal de Contas da União (Secob-1).**Advogado constituído nos autos:** Não há.

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE 2014. REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA DO TRIBUNAL. POSSÍVEL IRREGULARIDADE CONCERNENTE AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO E SUBCONTRATAÇÕES NOS CERTAMES LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA INFRAERO. APERFEIÇOAMENTO DAS LICITAÇÕES COM VISTAS À MODERNIZAÇÃO DOS AEROPORTOS DAS CIDADES SEDE DO MUNDIAL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Em apreciação, representação formulada pela Secob-1, em atendimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 718/2011-Plenário – processo decorrente da denúncia envolvendo supostas irregularidades no edital de licitações para as obras no Aeroporto de Confins, em Belo Horizonte/MG, ação que se insere nos esforços para a realização da Copa do Mundo de 2014.

2. Trata-se da possível restrição à competitividade decorrente da vedação à subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias e da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos, tais como esteiras de transporte e pontes de embarque, que, segundo a Unidade Técnica, têm mercado monopolizado ou de restrito número de fornecedores.

3. Transcrevo, no que importa e com os ajustes na forma que entendo necessários, a derradeira instrução elaborada no âmbito da Secob-1, que contou com a anuência do Secretário em Substituição da unidade (peças 21 e 22):

*"3. Na instrução inaugural elaborada por esta Secob-1 (peça 9), foi apresentado o arcabouço normativo relacionado aos temas da subcontratação e da qualificação técnica para habilitação de licitantes. Em seguida, foi apresentada uma análise crítica ao Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero e às disposições editalícias comumente adotadas pela estatal nos aspectos atinentes aos assuntos tratados nesta representação.*

*4. A referida instrução também analisou a documentação apresentada pela Infraero em resposta à diligência a ela dirigida por meio do Ofício 91/2011-TCU/SECOB-1 (peças 4 e 6). Em consequência, foram alvitradas as seguintes propostas de encaminhamento, conforme o item 73 da peça instrutiva citada.*

*a) Firmar o entendimento de que é legal a subcontratação excepcional de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual se tenha exigido comprovação de capacidade técnica das licitantes, desde que a Administração, mediante parecer técnico fundamentado, comprove que a empresa a ser subcontratada possui qualificação técnica equivalente ou superior à exigida na fase de licitação;*

*b) Determinar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, com base no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, doravante, se abstenha, para o fim de habilitação técnica de licitantes, de exigir atestado de capacidade técnica*

relativo à execução ou ao gerenciamento da execução (fiscalização, supervisão ou coordenação da execução) de itens tecnicamente específicos e que, por isso, são usualmente subcontratados, a exemplo de pontes de embarque, esteiras de transporte de bagagens e elevadores de passageiros;

c) Determinar ao Ministério da Defesa, com base no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que altere o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo a compatibilizá-lo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93 e com a Súmula 263/2011-TCU.

5. O despacho do diretor da 3ª DT (peça 10), o qual foi seguido pela anuência do Secretário da Secob-1 (peça 11), enfatizou aspectos complementares e trouxe uma proposta adicional, no sentido de recomendar à Infraero que, em consonância com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/93, utilize preferencialmente, como critério de habilitação, a comprovação de aptidão unicamente por meio de certidão ou atestado de execução de obra similar, evitando exigir a comprovação de uma diversidade de parcelas ou serviços que compõem o objeto licitado.

6. Conhecida a representação por meio do despacho do Ministro Relator Valmir Campelo (peça 14), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, foi determinada a restituição dos autos à Secob-1 com vistas à oitiva da Infraero e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República sobre as conclusões da unidade especializada, disponibilizando-lhes cópia dos pareceres lançados nos autos. As oitivas foram então encaminhadas pela Secob-1 aos respectivos jurisdicionados por meio dos Ofícios 157/2011-TCU/SECOB-1 e 156/2011-TCU/SECOB-1 (peças 15 e 16).

7. Transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias para manifestação sobre as conclusões desta unidade técnica, apenas a Infraero enviou sua resposta (peça 20). Considerando que o silêncio da Secretaria de Aviação Civil não impede o Tribunal de apreciar a matéria, parte-se, nesta instrução, para a análise final de mérito das informações trazidas aos autos pela Infraero.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### a) Aspectos relevantes da instrução preliminar

8. Com o intuito de melhor contextualizar o assunto tratado nos autos, a seguir, expõem-se as principais ideias e conclusões da instrução preliminar.

9. Em relação ao arcabouço normativo de subcontratação e qualificação técnica para habilitação de licitantes, destacam-se os seguintes aspectos principais:

a) A Lei 8.666/93, em seu art. 72, estabelece que o contratado poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite estabelecido, em cada caso, pela Administração. De acordo com o art. 78, inciso VI, da mesma Lei, a subcontratação total ou parcial do objeto, não admitida no edital e no contrato, constitui motivo para rescisão do contrato. Portanto, a Administração deverá avaliar a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados os limites estabelecidos no edital, em face das especificidades de cada caso concreto.

b) Salvo justificativa em contrário, não é recomendável que a Administração vede a subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados, em consonância com a tendência observável na prática do mercado de construção civil de maior especialização e concentração das empresas fornecedoras e gerenciadoras, pois isso pode levar a um baixo interesse das empresas concorrentes em participar das licitações, já que muitas vezes elas não detêm conhecimentos numa pluralidade de áreas; restaria prejudicada, assim, a competitividade dos certames.

c) A exigência de qualificação técnica para habilitação de empresas licitantes deve sopesar dois aspectos: o de garantir que a empresa a ser contratada encontra-se apta a executar o objeto e o de evitar que se fruste a competitividade do certame licitatório em decorrência da constrição do universo de licitantes.

d) O art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, estabelece que, no caso das licitações referentes a obras e serviços, a comprovação da capacitação técnico-profissional será feita por meio de atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado e devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. Tais parcelas devem estar definidas no edital, de acordo com o § 2º do mesmo artigo.

e) No tocante à capacitação técnico-operacional, a jurisprudência deste TCU, consolidada na Súmula 263/2011, considera legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de

maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

f) Se a Administração tiver condições de saber a priori que determinada parte do objeto licitado será subcontratada de terceiros, em virtude da necessidade de conhecimentos técnicos ou de equipamentos altamente especializados, mostra-se inadequada a exigência de qualificação técnica das licitantes para a execução da aludida parcela do objeto, pois isso restringiria desnecessariamente o universo de concorrentes.

g) A aceitação de consórcio de licitantes não é suficiente para mitigar os prejuízos à competitividade decorrentes da exigência de comprovação de aptidão para execução de parcela tecnicamente específica, usualmente prestada por meio de subcontratação com terceiros, quando o mercado fornecedor dessa parcela é restrito. Nesse caso, as possibilidades de formação de consórcios são reduzidas.

h) A jurisprudência do TCU aponta no sentido de que é consentânea com a legislação vigente a subcontratação excepcional de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual a Administração tenha exigido das licitantes comprovação de capacidade técnica.

i) Embora não esteja consolidado na jurisprudência do Tribunal, considera-se que, para a autorização de subcontratação de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual tenha sido exigida das licitantes comprovação de capacidade técnica, a Administração deve se certificar de que a empresa a ser subcontratada possui qualificação técnica para a adequada prestação do serviço, porém, dispensando-se o formalismo documental exigido na fase de licitação.

10. Com relação ao Regulamento das Licitações e Contratos da Infraero e aos aspectos de qualificação técnica de licitantes e subcontratação previstos em seus editais, os argumentos apresentados na instrução preliminar encontram-se resumidos abaixo.

a) O entendimento esposado no art. 43 do regulamento da Infraero, de que as exigências de habilitação técnica devem recair sobre parcelas relevantes técnica ou materialmente, contraria a interpretação literal de análogo comando insculpido no art. 30, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, consolidada pela jurisprudência do Tribunal, de que as relevâncias técnica e material de tais parcelas devem ser cumulativas.

b) O art. 126 do regimento da Infraero prevê que a contratada poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, nos termos previstos no instrumento convocatório, o qual definirá um percentual do valor da contratação ou os itens do projeto que poderão ser subcontratados, respeitado, em qualquer caso, o limite de 30% do valor do contrato, estatuinto, em seu § 1º, a vedação da subcontratação sobre parcelas ou itens referentes à qualificação técnica exigida para efeito de habilitação da empresa vencedora do certame.

c) Observa-se que as regras adotadas no regulamento da Infraero não possibilitam a subcontratação excepcional de parcela material e tecnicamente relevante do objeto, se esta for considerada para efeito de habilitação técnica. Portanto, por trazer entendimento mais restritivo, compatível com a discricionariedade administrativa, não há reparos a fazer no regulamento da Infraero no que se refere à subcontratação.

d) Pesquisa realizada em diversos editais de obras da Infraero mostra a ocorrência de três situações distintas quanto às previsões de subcontratação: i) vedação total, ii) estabelecimento de percentual máximo do contrato que poderá ser subcontratado, com vedação expressa à subcontratação de serviços considerados para efeito de capacitação técnico-operacional e técnico-profissional das licitantes e iii) estipulação exaustiva dos serviços cuja subcontratação é admitida. Nesse último caso, foram observadas algumas licitações em desacordo com as regras do regulamento, ao admitir subcontratação de serviços que haviam sido considerados nos requisitos de habilitação técnico-profissional.

e) Observou-se, no edital republicado para as obras do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Confins, que foram admitidos, para fins de habilitação técnico-operacional e técnico-profissional, atestados de fiscalização, supervisão ou coordenação da execução dos serviços relativos à instalação de pontes de embarque, esteiras de transporte automatizado e elevadores de passageiros, itens tradicionalmente fornecidos por meio de subcontratação. Tal previsão procurou conciliar, ainda que com mérito discutível, as regras de mercado à previsão do próprio regulamento da Infraero, já que, nesse caso, a contratada ficará livre para subcontratar a execução desses itens específicos, pois somente terá sido dela exigida qualificação como supervisora da execução, e não como executora, desses itens.

f) Diligência à Infraero revelou que, nos aeroportos por ela administrados que possuem pontes de embarque, as empresas que forneceram esse tipo de equipamento são em número de apenas 7. Além disso, os equipamentos sempre foram fornecidos por empresas diferentes das construtoras contratadas para a execução das obras. Constatou-se, ainda, que as pontes de embarque foram instaladas, salvo poucas exceções, pelas próprias fabricantes, por meio de subcontratação.

g) A exigência de atestado referente à instalação ou ao gerenciamento da instalação de pontes de embarque restringe o universo de possíveis licitantes basicamente às empresas que detêm atestados emitidos pela própria Infraero, por já terem realizado obras nos aeroportos que possuem pontes de embarque.

h) Pesquisa feita no ranking das 50 maiores construtoras no ano de 2010 indicou que muitas outras empresas que atuam no segmento aeroportuário não constam da lista de executoras ou gerenciadoras da instalação de pontes de embarque encaminhada pela Infraero. Assim, as exigências de habilitação técnica de instalação ou gerenciamento da instalação de pontes de embarque, cujo fornecimento é tradicionalmente terceirizado, acabam por formar uma reserva de mercado, limitando o universo de concorrentes às empresas que já tenham prestado esse serviço específico.

i) O mesmo raciocínio, de restrição à competitividade derivada dos critérios de habilitação técnica relativo às pontes de embarque, também se aplica aos demais itens específicos de aeroportos, a exemplo das esteiras de transporte automatizado, elevadores e escadas rolantes, pois tendem a apresentar a mesma lógica de mercado e de concentração de atestados.

11. Conforme salientado, os dois parágrafos precedentes sintetizam os principais argumentos e conclusões apresentados na instrução preliminar desta representação. Ao final, a Auditora responsável pela instrução sugeriu as propostas de encaminhamento já descritas no item 4 acima.

12. Em despacho fundamentado (peça 10), o Diretor da 3ª DT acresceu às referidas propostas mais uma de sua lavra. Em síntese, o despacho do Diretor mostra como a restrição à competitividade é acentuada nos editais da Infraero, quando prevêem uma grande diversidade de itens, de natureza e complexidade variadas, nos critérios de habilitação técnica, resultando na necessidade de uma ampla especialização da empresa a ser contratada. Isso limita a competição a um pequeno universo de empresas que detêm as certidões e atestados requeridos.

13. Ainda conforme o despacho, não deve ser olvidado o fato de que a formação de consórcios não elimina necessariamente a restrição à competitividade nesses casos, porquanto eles tendem a ser formados por um grande número de empresas consorciadas para que consigam cumprir as inúmeras exigências de habilitação técnica, e também porque o número de companhias que fornecem e instalam equipamentos especializados em obras aeroportuárias é reconhecidamente pequeno, diminuindo mais ainda a possibilidade de formação de consórcios concorrentes.

14. Outrossim, a proibição de subcontratação de parcelas das quais se exige habilitação técnica, as quais, além de variadas e excessivas, incluem muitas vezes serviços de instalação de equipamentos que serão sabidamente subcontratados – o que contraria, inclusive, a regra delineada no art. 126, § 1º, inciso I do Regulamento das Licitações e Contratos da Infraero –, acaba por corroborar ainda mais com a aludida restrição à competitividade, na medida em que vai de encontro com a tendência de especialização que se observa no mercado de construção civil e que seria naturalmente extensível, resguardadas as particularidades do regime público, aos contratos administrativos.

15. Portanto, conclui o despacho que “ao invés de exigir a apresentação de atestados de diversas parcelas do objeto licitado e de proibir que as licitantes subcontratem as referidas parcelas, parece mais salutar que a Infraero exija apenas a comprovação de que as licitantes executaram obra similar ou equivalente, flexibilizando a subcontratação dos diversos serviços e parcelas da obra e deixando a cargo da iniciativa privada fazer a melhor gestão da execução dos recursos necessários à conclusão do objeto”, respaldado, inclusive, pelo art. 30, § 3º da Lei 8.666/93.

#### b) Análise da oitiva da Infraero determinada por despacho

##### b.1) Introdução

16. Passa-se agora à análise da oitiva da Infraero determinada pelo despacho do Ministro Relator Valmir Campelo (peça 14), com as manifestações daquela Estatal sobre as conclusões da unidade especializada deste Tribunal, a partir dos pareceres lançados nos autos.

17. A Infraero, por meio da CF Nº 14248/PRAI(CPAE)/2011 (peça 20), datada de 02 de junho de 2011, da Superintendência de Auditoria Interna, enviou resposta ao Ofício nº 156/2011-TCU/SECOB-

1, encaminhando para apreciação a CF nº 13928/DEOB/2011 e anexos, apresentando os esclarecimentos fornecidos pela área técnica da Diretoria de Engenharia e Meio ambiente.

18. Resumidamente, o pedido de manifestação dirigido à Infraero cingiu-se aos seguintes pontos levantados nos autos com relação à matéria em apreço, consolidados nas propostas de encaminhamento sugeridas:

a) A habilitação técnica deve se restringir às partes técnica e materialmente relevantes do objeto;

b) Para o fim de habilitação técnica de licitante, não deve ser exigido atestado de capacidade técnica relativo à execução ou ao gerenciamento da execução de itens tecnicamente específicos, usualmente subcontratados;

c) Adoção, preferencialmente, como critério de habilitação, da comprovação de aptidão unicamente através de certidão ou atestado comprovando execução de obra similar.

b.2) Elementos trazidos pela Infraero em resposta à oitiva

19. Por meio da CF nº 13928/DEOB/2011, assinada pelo Superintendente de Obras e pelo Diretor de Engenharia e Meio Ambiente, a Infraero se manifestou em resposta ao Ofício nº 156/2011-TCU/SECOB-1. Anexas a esse ofício, foram enviadas a ata da primeira reunião da licitação (Concorrência Internacional Nº 010/DALC/SBCF/2010 do Aeroporto de Confins), a Nota Técnica DE/DEOB e a lista de contratos de pontes de embarque.

20. O parágrafo introdutório da referida manifestação procura demonstrar os critérios objetivos para definição de exigência de qualificação técnica comprovada por atestados de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional de obras e serviços de engenharia na contratação de empresa para execução da reforma e ampliação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins – MG.

21. Adentrando nas manifestações do ofício, inicialmente, a Infraero informa que o critério por ela utilizado para definição de itens correspondentes às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto nos Editais de Licitação de obras e serviços de engenharia pauta-se pela classificação ordenada em curva ABC de serviços, o que garantiria complexidade técnica e financeira concomitantes, tratando-se, logo, de critério objetivo.

22. Destaca a amplitude dos potenciais participantes de licitações que detêm atestados para equipamentos e sistemas eletromecânicos no Brasil, seja de execução ou gerenciamento, conforme procura demonstrar a lista anexa de contratos de pontes de embarque. Alega, outrossim, que as possibilidades de ampliação não se esgotam, visto que o Responsável Técnico é quem domina o acervo técnico profissional.

23. Aponta ainda que a utilização do instituto do consórcio, decisão dicrionária da Administração, amplia o rol de empresas participantes, sendo mais prudente exigir habilitação técnica da contratada principal para a execução do objeto de forma direta, que permitir a subcontratação de itens relevantes do projeto, o que traria aumento dos fatores de risco.

24. Destaca, igualmente, que a comprovação de qualificação técnica de gerenciamento de serviços técnicos especializados deveria ser aceita, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública, possibilitando que empresas de construção civil concorram com as especializadas quando do aceite de atestados de gerenciamento dos sistemas, haja vista as primeiras possuírem tais atestados.

25. A Infraero também afirma que há previsão de subcontratação no instrumento convocatório, mediante prévia análise e autorização da fiscalização do objeto, bem como confirma a prática corrente para definição de quantidades de obras e serviços como exigência de atestação, de um percentual de 30%. Reafirma que, dada a amplitude do universo de potenciais participantes das licitações, não se vislumbra restrição ao caráter competitivo para o caso específico de pontes de embarque e esteiras de bagagem, considerando-se execução e gerenciamento.

26. Por fim, entende que as exigências de qualificação técnica não foram restritivas na licitação do Terminal de Passageiros de Confins, porquanto houve participação de oito licitantes, sendo seis consórcios.

27. Conforme já salientado, a Infraero também apresentou a Nota Técnica intitulada “Critérios para Exigência de Atestados de Capacidade Técnica em Licitações Públicas”, consoante reunião de sua Diretoria Executiva de Engenharia e Meio Ambiente, realizada em 18/05/2011, tendo como motivação

atender à oitiva determinada pelo Tribunal, visando apresentar informações complementares e justificativas adicionais sobre a questão dos atestados.

28. Na Nota Técnica, a Infraero introduz os principais pontos que afetam diretamente a atividade aeroportuária no tocante ao funcionamento de sistemas e equipamentos específicos (como esteiras de transporte e pontes de embarque), tais como operacionalidade do aeroporto, segurança dos operadores, passageiros e aeronaves, aspectos financeiros e imagem da empresa. Em suma, esclarece que a qualidade e a confiabilidade dos referidos sistemas são vitais para a operação, segurança, minimização de riscos financeiros e preservação da imagem da empresa.

29. A Nota Técnica defende a importância de se considerar a atestação dos sistemas e equipamentos específicos nas licitações de obras e serviços de engenharia, em que se comprove experiência anterior na execução ou gerenciamento, afirmando, por exemplo, que as pontes de embarque são itens essenciais para a logística e operação de passageiros e aeronaves, além de possuírem custos significativos nas implementações de aeroportos e exigirem um grande nível de engenharia devido à complexidade do sistema.

30. Foram apresentadas razões de justificativa abordando aspectos de planejamento, administrativo, financeiro, técnico e social, propugnando pela pertinência da habilitação técnica ao exigir atestados de execução ou gerenciamento dos sistemas e equipamentos específicos aqui tratados. Essencialmente, as justificativas, para cada aspecto, foram:

a) Planejamento – O planejamento deve ser pensado considerando o objeto como único, com as atividades de gerenciamento de projetos sob gestão e responsabilidades técnicas únicas, minimizando, pelo planejamento, risco de incompatibilidades nas interfaces dos sistemas eletromecânicos e obras civis quando da instalação e montagem.

b) Administrativo – A competitividade dos certames não é afetada, porquanto se constata um número relevante de empresas no Brasil que detêm atestação de capacidade técnica de pontes de embarque, incluindo empresas que forneceram/instalaram ou gerenciaram a montagem/instalação destes equipamentos, afastando o caráter restritivo da exigência deste tipo de atestação. Além disso, a possibilidade de formação de consórcios ampliaria ainda mais o universo de potenciais licitantes, caso um dos integrantes detenha a atestação citada.

c) Financeiro – Um único contrato traria ganho de escala ao orçamento, porquanto o custo de parcelas como Administração Local, Manutenção e Operação de Canteiro, Mobilização e Desmobilização e outros serviços preliminares recairia sobre uma única empresa contratada, contrariamente ao que aconteceria se distintamente os custos de tais parcelas recaíssem sobre sistemas eletromecânicos e obras civis.

d) Técnico – A conjugação num mesmo objeto das partes da obra traz benefícios à sua fiscalização e execução, conciliando numa única contratada várias ações de compatibilidade técnica. Em relação às pontes de embarque, há necessidade gerencial da adquirente em ter capacidade administrativa de contratar fora do Brasil, inclusive relacionada às questões de desembarço aduaneiro e planejamento tributário.

e) Social – Podem ocorrer danos aos beneficiários das obras decorrentes de paralisação ou descontinuidade de execução do objeto, com atraso de entrega das obras, por um eventual insucesso na contratação segregada.

31. Concluindo, a Nota Técnica entende que é correto o estabelecimento de exigências de habilitação técnica, de execução ou gerenciamento, para montagem de equipamentos especializados como, pontes de embarque e esteiras de bagagens, da mesma forma que a exigência de capacitação técnico-operacional para tais itens (com fixação de quantidades a serem comprovadas) não restringe o caráter competitivo da licitação, estando consentânea com a doutrina e jurisprudência sobre o tema e com o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/93. Por fim, conclui que os equipamentos analisados são tecnicamente relevantes em obras aeroportuárias com destaque pela sua posição na Curva ABC dos custos dos empreendimentos.

#### b.3) Análise da resposta à oitiva

32. Com o objetivo de facilitar a análise, a manifestação da Infraero, apresentada no subitem b.1), pode ser resumida, sem perda de objetividade, nos tópicos descritos abaixo. Na sequência, passar-se-á a analisar cada um deles.

a) O critério adotado para definição de itens correspondentes às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto pauta-se pela classificação ordenada em curva ABC de serviços.

- b) *Existe uma amplitude de potenciais participantes de licitações que detêm atestados para equipamentos e sistemas eletromecânicos no Brasil, seja de execução ou gerenciamento.*
- c) *A utilização de consórcios amplia o rol de empresas participantes, sendo mais prudente exigir habilitação técnica do que permitir a subcontratação de itens relevantes do projeto.*
- d) *A comprovação de qualificação técnica de gerenciamento de serviços técnicos especializados possibilita que empresas de construção civil concorram com empresas especializadas.*
- e) *A qualidade e a confiabilidade dos sistemas e equipamentos específicos são vitais para a operacionalidade do aeroporto e para a segurança dos operadores, passageiros e aeronaves, com impactos financeiros e sobre a imagem da empresa.*
- f) *É importante a consideração de experiência anterior na execução ou gerenciamento das pontes de embarque, por serem itens essenciais para a logística e operação de passageiros e aeronaves, além de possuírem custos significativos nas implementações de aeroportos e exigirem um grande nível de engenharia devido à complexidade do sistema.*
- g) *É correto o estabelecimento de exigências de habilitação técnica, de execução ou gerenciamento, para montagem de pontes de embarque e esteiras de bagagens, justificando-se sob os aspectos de planejamento, administrativo, financeiro, técnico e social.*
- h) *A exigência de capacitação técnico-operacional para montagem de pontes de embarque e esteiras de bagagens (com fixação de quantidades a serem comprovadas) não restringe o caráter competitivo da licitação.*

33. *No subitem a), a Infraero afirma que o critério adotado para definição de itens correspondentes às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto pauta-se pela classificação ordenada em curva ABC de serviços. Embora esse seja um critério que possa parecer razoável, ele não garante que os principais itens da parte A da curva ABC tenham valores significativos. Basta ocorrer, por exemplo, uma situação em que haja muitos itens no orçamento, mas todos com pequeno percentual de valor em relação ao valor global da licitação. Nesse caso, não haveria itens com valor significativo que justificasse a habilitação técnica.*

34. *Em relação à relevância, deve-se avaliar se o item é essencial para a caracterização do objeto, se ele representa parcela importante do ponto de vista técnico e operacional para a consecução do objeto licitado, em seus aspectos de funcionalidade e segurança. A Lei 8.666/93, em seu art. 30, § 2º, define que as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo devem estar definidas no edital. Conforme já explanado na instrução preliminar, as exigências de habilitação técnica devem limitar-se às parcelas de maior relevância técnica e financeira, concomitantemente.*

35. *Observa-se que a lei de licitações e contratos delega ao gestor a escolha discricionária, mediante análise particular de cada caso, das parcelas que serão objeto de habilitação técnica, observados os limites legais. Portanto, a opção do que é técnica e materialmente relevante deve ser justificada nos procedimentos licitatórios, à luz de cada situação concreta.*

36. *Voltando aos itens discutidos no presente processo, tome-se, como exemplo, as habilitações técnico-profissional e técnico-operacional exigidas nos subitens f) e g) do item 5.5 do edital de concorrência 010/2010 do Terminal de Passageiros do Aeroporto de Confins. Foram exigidos atestados de instalação, ou gerenciamento da instalação, de sistema e equipamentos eletromecânicos para pontes de embarque, esteiras de transporte automatizado e elevadores de passageiros. O valor orçado da obra foi de R\$ 237.808.107,87. Para efeito de comparação, de acordo com o orçamento consolidado da obra, as pontes de embarque foram cotadas em R\$ 14.368.375,17, as esteiras, em R\$ 4.965.166,46, e os elevadores, em R\$ 2.747.062,52. Esses valores representam, respectivamente, 6,04%, 2,09% e 1,16% do valor total licitado.*

37. *A mesma análise, feita no edital 009/2011, para a contratação de execução das obras/serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros I do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus, orçada em R\$ 415.030.489,30, mostra que os itens de instalação ou gerenciamento da instalação de sistema e equipamentos eletromecânicos para pontes de embarque e para esteiras de transporte automatizado, selecionados para comprovação de atestado de habilitação técnica, tiveram seus preços orçados, respectivamente, em R\$ 3.184.109,42 e R\$ 16.734.228,23, correspondentes a 0,77% e 4,03% do valor total do orçamento-base.*

38. *Sendo assim, os valores apresentados nos parágrafos precedentes, extraídos de dois editais recentes da Infraero, mostram que as parcelas relativas aos sistemas e equipamentos específicos, cuja*

habilitação técnica foi exigida, não possuem, de modo geral, valores significativos em face dos valores globais das obras.

39. Conclui-se, assim, que a utilização da curva ABC deve ser feita com parcimônia na seleção de itens a serem considerados na habilitação técnica, pois não garante, sozinha, que se cheguem a itens relevantes técnica e materialmente. O gestor deve analisar e justificar suas escolhas, sempre com fundamento na lei e orientado pelas particularidades do caso concreto. Portanto, nem sempre é justificável, considerando-se as disposições da lei, quando ela exige que o valor do item seja significativo, que se peça atestados das licitantes de execução de pontes de embarque, esteiras, elevadores e outros equipamentos, tanto para fins de habilitação técnico-profissional quanto técnico-operacional.

40. No subitem b), a Infraero afirma que existe uma amplitude de potenciais participantes de licitações que detêm atestados para equipamentos e sistemas eletromecânicos no Brasil, seja de execução ou gerenciamento, com possibilidade de ampliação. Discordamos da conclusão da Estatal. A instrução preliminar mostrou, com base nas informações prestadas pela Infraero acerca dos aeroportos que possuem pontes de embarque, que o universo de construtoras que teriam atestados de execução ou gerenciamento da execução desses equipamentos é de no máximo 14 empresas. Mesmo que sejam consideradas as empresas que já prestaram serviços de apoio à fiscalização à Infraero (conforme lista anexa à CF nº 13928/DEOB/2011), o universo de possíveis licitantes ainda é restrito. Restaria limitada a competitividade das licitações, uma vez que há outras inúmeras empresas atuantes na área aeroportuária que poderiam participar das licitações, caso o critério de habilitação não fosse tão restritivo.

41. A lista de contratos de pontes de embarque anexa à CF nº 13928/DEOB/2011 também não comprova a amplitude de participantes alegada. Embora estejam discriminadas na lista as fabricantes dos equipamentos, as construtoras/fornecedoras e as empresas de apoio à fiscalização de cada ponte de embarque, nem todas teriam condições de isoladamente participar de uma licitação, a menos que estejam consorciadas. Isso porque, ainda que possuam capacidade isolada de executar ou gerenciar a execução de uma ponte de embarque, fabricantes de equipamentos e empresas de fiscalização não são empreiteiras, faltando-lhes a habilitação técnico-operacional e econômico-financeira para execução das demais parcelas das obras civis.

42. Alegou-se, também, a possibilidade de ampliação de concorrentes, visto que, sendo o Responsável Técnico quem domina o acervo técnico-profissional, este poderia vir a trabalhar ou atuar em nome de outras empresas, conferindo-lhes a capacidade técnico-profissional requisitada nos editais. No entanto, esse raciocínio desconsidera a exigência concomitante da habilitação técnico-operacional, que não teria sua restrição suprimida com a transferência do acervo de profissionais entre empresas, haja vista tal habilitação referir-se à capacidade gerencial e organizacional da empresa e não de seus profissionais colaboradores.

43. Portanto, não há que se falar em amplitude de participantes, pois não é correto considerar que, além das construtoras, as empresas fornecedoras e as gerenciadoras/fiscalizadoras fazem parte do rol de possíveis concorrentes porque possuem atestados de gerenciamento de instalação. Por exemplo, apenas as empreiteiras listadas teriam condições de comprovar a habilitação requerida, se quiserem participar da licitação isoladamente e não em consórcio, com posterior subcontratação das pontes de embarque, que é o que se verifica que ocorreu na maioria dos aeroportos construídos com pontes de embarque, em que a execução da obra por consórcio foi mais exceção do que regra.

44. No subitem c), a Infraero alega que a utilização de consórcios amplia o rol de empresas participantes, sendo mais prudente exigir habilitação técnica que permitir a subcontratação de itens relevantes do projeto. Inicialmente, cabe esclarecer que a admissão de empresas em consórcio é alternativa a ser analisada e justificada pela Administração, com vistas à maior eficiência e à melhor alocação dos recursos privados em função da estrutura usual de mercado.

45. No caso dos aeroportos em análise, a questão de fundo tratada não é se a utilização de consórcios amplia o rol de empresas participantes, mas sim se a praxe adotada de subcontratação de equipamentos específicos, cuja habilitação técnica tenha sido exigida, não acaba restringindo a competição nas licitações, tanto de empresas isoladas quanto de consorciadas. Ao se continuar a exigir como habilitação técnica a execução ou o gerenciamento dos sistemas e equipamentos, as empresas formadoras dos consórcios não deixarão de ser aquelas mesmas que já instalaram ou gerenciaram a instalação dos equipamentos, constantes da lista de aeroportos com pontes de embarque do anexo enviado (fornecedoras/instaladoras e construtoras). Uma nova empresa até poderia entrar em consórcio

com uma das que já detém a habilitação requerida, mas não com quaisquer outras não detentoras dos referidos atestados.

46. Além disso, conforme concluído na instrução inicial, constatou-se a existência de apenas 7 empresas que já forneceram pontes de embarque para a Infraero, confirmando a tese de que se tratam de equipamentos com número restrito de fornecedores. Vale destacar, quanto a isso que, na maioria dos aeroportos, a instalação foi subcontratada do próprio fabricante. Outrossim, se numa situação particular, todos os consórcios forem contar com empresas fornecedoras/instaladoras entre as consorciadas, o número de concorrentes estaria limitado ao número de instaladores/fornecedores, não havendo que se falar em ampliação do rol de consórcios concorrentes.

47. Ressalte-se que o limitante da competitividade tratado no presente processo não vem a ser a permissão de consórcios, o que, por si só, é naturalmente admissível na execução de obras complexas, mas os critérios de habilitação utilizados, os quais, ao prever atestados de instalação ou gerenciamento da instalação de equipamentos especializados, restringem o universo de empresas que podem participar da licitação. Caso, por exemplo, tal habilitação fosse suprimida, o número de consórcios poderia vir a aumentar e, conseqüentemente, a competitividade das licitações, com participação de novas empresas entre as consorciadas, inclusive com parcerias delas com fornecedores e construtores que hoje detém a habilitação técnica ora questionada. Entendemos, portanto, que a ampliação do rol de participantes dos consórcios se dará justamente a partir da eliminação da exigência de qualificação técnica para os equipamentos específicos.

48. No subitem d), a Infraero informa que a comprovação de qualificação técnica de gerenciamento de serviços técnicos especializados possibilita que empresas de construção civil concorram com as especializadas. Não entendemos dessa forma. A não ser que as empresas de construção e as especializadas constituam consórcios, dificilmente ocorrerá de uma concorrer com a outra, haja vista as fornecedoras não atuarem no mercado de construção civil, podendo no máximo ser uma consorciada ou uma subcontratada da empresa principal de construção civil.

49. No subitem e), a Infraero afirma que a qualidade e a confiabilidade dos sistemas e equipamentos específicos são vitais para a operacionalidade do aeroporto, segurança dos operadores, passageiros e aeronaves, aspectos financeiros e imagem da empresa. Quanto a essa questão, reconhece-se que as pontes de embarque e esteiras de transporte, bem como elevadores e escadas rolantes, são itens essenciais à operação dos aeroportos. Saliente-se inclusive ser um motivo a mais para que a Administração cobre das empresas executoras e fiscalizadoras de tais equipamentos as necessárias qualidade, segurança e confiabilidade requeridas.

50. Não obstante essa evidente constatação, a necessidade de todos os cuidados técnicos não é suficiente para que se conclua que esses itens devam, por isso, ser exigidos como habilitação técnica. Ademais, não se considera que a subcontratação da instalação desses sistemas e equipamentos resulta em maior risco de, ao final, se ter uma baixa qualidade ou segurança do produto. Principalmente porque a contratada continuará a ser responsável perante a Administração pela entrega do objeto em boas condições de uso, e ela cobrará da subcontratada as garantias de que receberá um objeto conforme as especificações definidas no edital.

51. No subitem f), alega a Infraero que por serem itens essenciais para a logística e operação de passageiros e aeronaves, além de possuírem custos significativos nas implementações de aeroportos e exigirem um grande nível de engenharia devido à complexidade do sistema, é importante a consideração de experiência anterior na execução ou gerenciamento das pontes de embarque. Ocorre que, mesmo no caso de subcontratação, a Administração pode exigir da contratada que comprove a expertise da empresa a ser terceirizada para a prestação dessa parcela específica do objeto. A utilização da subcontratação não elimina a exigência de que os executores poderão ter de comprovar a experiência requerida para a execução das parcelas subcontratadas.

52. Exatamente porque possuem natureza muito específica é que tais serviços são usualmente subcontratados. A empreiteira subcontrata porque busca o conhecimento especializado do mercado que muitas vezes ela não tem. No processo de execução dos sistemas especializados é que se encontram as maiores complexidades, do ponto de vista técnico e de engenharia, demandando da empresa e dos profissionais subcontratados experiência e conhecimento na área de atuação. Nesse caso, fica claro que a subcontratação é uma garantia de que se contará com a experiência necessária à execução dos equipamentos, porquanto as empresas instaladoras especializadas são detentoras dos conhecimentos técnicos necessários à execução das parcelas específicas.

53. No subitem g), a Infraero afirma que é correto o estabelecimento de exigências de habilitação técnica, de execução ou gerenciamento, para montagem de pontes de embarque e esteiras de bagagens, justificando-as sob os aspectos de planejamento, administrativo, financeiro, técnico e social. Consideramos que as diferentes razões apresentadas, embora coerentes em suas argumentações, não guardam relação com a necessidade de se exigir habilitação técnica para a instalação desses equipamentos. Além disso, as razões apresentadas não se prestam para desabonar a subcontratação desses itens, prática corriqueira no mercado. Em outras palavras, os argumentos apresentados em favor da exigência de habilitação técnica não afastam o cabimento da alternativa da subcontratação.

54. Uma empresa ou consórcio que não possua a habilitação requerida, de execução ou gerenciamento, para os equipamentos específicos, poderá ainda assim gerenciar com competência o empreendimento como um todo, do ponto de vista do planejamento, técnico, financeiro, entre outros. Principalmente porque poderá subcontratar com empresas especializadas o fornecimento e a instalação desses itens, ou se consorciar com uma especializada. Isso porque, tendo-se em vista as demais exigências normalmente encontradas nos editais de habilitação técnica para outras parcelas da obra, como alguns itens material e tecnicamente relevantes das obras civis, é de se supor que empreiteiras com experiência e porte compatíveis com as características essenciais do objeto teriam condições de executar obras aeroportuárias.

55. Ademais, a alegação técnica da Infraero de que as pontes de embarque, por serem equipamentos de fabricação estrangeira, demandariam capacidade de gestão administrativa para contratar fora do país, inclusive com desembaraço aduaneiro e planejamento tributário associados, não encontra justificativa plena. Os serviços de contato com os fornecedores, definição das especificações técnicas dos equipamentos e gestão dos procedimentos de importação, pagamento e tributários podem, sem maiores dificuldades, ser realizados por qualquer empreiteira que tenha porte suficiente para construir uma obra aeroportuária, em especial porque tais serviços não são tão diversificados em relação aos relacionados à compra externa de equipamentos encontrados em outros tipos de obras e podem ser, sem grandes dificuldades, realizados por funcionários das próprias empresas ou mesmo contratados com empresas de consultoria especializadas, abundantes no mercado, como as que prestam serviços relacionados à importação.

56. Assim, os argumentos apresentados pela Infraero não sustentam a tese de que empresas sem a habilitação técnica em questão não seriam capazes de gerenciar a instalação de pontes de embarque e de outros sistemas especializados simplesmente por não terem executado ou gerenciado tais serviços antes. Se assim fosse, nenhum aeroporto com ponte de embarque, por exemplo, teria sido construído até hoje, pois para a construção do primeiro deles teria sido exigida uma habilitação técnica que nenhuma empresa teria como possuir exatamente pela inexistência de pontes de embarque anteriormente construídas.

57. O porte exigido das empresas para executar as obras pretendidas permite supor que elas deverão ter algum tipo de experiência e de capacidade de gestão de outros sistemas e equipamentos tecnicamente complexos encontrados em obras diversas das de aeroportos. Não se deve olvidar que a subcontratação da instalação, pela lógica de mercado, é a regra para os itens especializados. Embora o gerenciamento envolva a compatibilização técnica de projetos, como as interfaces entre as obras civis e os equipamentos, a capacidade de lidar com todos os aspectos mais específicos de engenharia, do produto e do processo de instalação propriamente dito caberá à subcontratada.

58. No subitem h), a Infraero afirma que a exigência de capacitação técnico-operacional para montagem de pontes de embarque e esteiras de bagagens (com fixação de quantidades a serem comprovadas) não restringe o caráter competitivo da licitação. Discordamos do argumento. Na linha de raciocínio até agora apresentada, as duas exigências legais de capacitação, técnico-profissional e técnico-operacional, restringem a competitividade no caso de serem exigidas para os itens específicos. Por todos os argumentos já apresentados, o universo de habilitadas poderá ser ampliado, e, por conseguinte, a concorrência nas licitações, se for retirada dos editais qualquer exigência de habilitação técnica dos itens que usualmente são subcontratados.

59. Para exemplificar com um caso concreto, tome-se a concorrência para o aeroporto de Confins, citada nesta instrução, em que ao todo cinco consórcios, com no máximo três empresas, e duas construtoras foram habilitados na licitação por terem atendido todas as exigências dos critérios estabelecidos no edital. Tomando-se a lista das 50 maiores construtoras do ano de 2010, de acordo com a instrução preliminar, 33 estão aptas a construir obras aeroportuárias. Vê-se, portanto, que a exigência

*de capacitação técnico-operacional para montagem de pontes de embarque e esteiras de bagagens não garantiu o pleno caráter competitivo da licitação, confrontando-se a discrepância entre o pequeno número de habilitadas com o grande número de empresas da lista que atuam no setor, somadas a outras com aptidão para obras aeroportuárias que não se encontram entre as 50 maiores listadas.*

#### **CONCLUSÕES E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

60. *O presente processo de representação aborda possível restrição da competitividade, e, por consequência, da obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, decorrente da vedação à subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias e da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos, tais como esteiras de transporte e pontes de embarque, que têm mercado monopolizado ou de restrito número de fornecedores.*

61. *Constatou-se que a subcontratação de equipamentos especializados utilizados em obras aeroportuárias, como as pontes de embarque e esteiras de transporte de bagagem, constitui a regra na execução dos contratos, tendo-se em vista a complexidade técnica desses itens e a lógica do mercado atual, que prima cada vez mais pela concentração e especialização dos segmentos de atuação das empresas e dos fornecedores.*

62. *Por outro lado, os editais de licitação das obras aeroportuárias têm estabelecido como exigência de habilitação técnica, profissional e operacional, que as licitantes tenham executado obras/serviços de características técnicas similares às do objeto licitado, apresentando atestados que comprovem ter instalado ou gerenciado a instalação de sistemas e equipamentos eletromecânicos para itens específicos encontrados nos empreendimentos aeroportuários, como as pontes de embarque, esteiras de bagagem e elevadores.*

63. *Primeiramente, a legislação e a jurisprudência estabelecem que a comprovação da capacitação técnica deverá ser feita limitando-se as exigências às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, que devem estar definidas no edital, de acordo com o § 2º do art. 30 da Lei 8.666/93. Portanto, este é um primeiro requisito a ser observado e justificado pelo gestor. Na análise da oitiva da Infraero procedida nesta representação, verificou-se a partir de editais recentes que o valor orçado dos equipamentos muitas vezes não é significativo em face do valor global da obra (baixa relevância material), embora possam ser justificados como tecnicamente relevantes.*

64. *Portanto, a lei geral de licitações nem sempre está sendo observada quanto às exigências para a habilitação técnica, haja vista estarem sendo considerados itens não materialmente relevantes nos critérios estabelecidos nos editais da Infraero. Nesse sentido, deve ser mantida a proposta de encaminhamento da instrução preliminar à oitiva no sentido de determinar ao órgão competente que altere o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, que não prevê a observância concomitante das relevâncias técnica e material como critério atinente à habilitação técnica, de modo a compatibilizá-lo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93 e na Súmula 263/2011-TCU. Tendo-se em vista a recente criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, a qual a Infraero passou a vincular-se, a determinação será dirigida a este órgão e não mais ao Ministério da Defesa, conforme preliminarmente proposto.*

65. *Voltando ao aspecto principal da representação, ante a constatação de que a subcontratação é a prática corrente adotada nas obras aeroportuárias para a instalação de pontes de embarque, esteiras de bagagem, elevadores e escadas rolantes, entende-se que a exigência de atestação para instalação ou gerenciamento da instalação de equipamentos específicos mostra-se inadequada, por restringir a competitividade dos certames, ferir a isonomia e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Os elementos trazidos da oitiva da Infraero não lograram êxito em justificar o contrário da argumentação preliminar levantada nestes autos.*

66. *De fato, o universo de licitantes que possuem os atestados para pontes de embarque e outros equipamentos específicos não é tão abrangente a ponto de garantir a concorrência como sustenta a Infraero. Mesmo considerando-se o rol de empresas fabricantes, construtoras e de apoio à fiscalização da lista fornecida pela Infraero dos aeroportos que têm pontes de embarque, ainda restariam diversas empresas com porte e capacidade suficiente de participar das licitações e executar obras aeroportuárias que não possuem a habilitação atualmente requerida por nunca terem instalado ou gerenciado uma ponte de embarque.*

67. *Assim, considera-se pertinente manter a proposta de encaminhamento da instrução preliminar determinando à Infraero que, doravante, se abstenha, para o fim de habilitação técnica de*

licitantes, de exigir atestado de capacidade técnica relativo à execução ou ao gerenciamento da execução de itens tecnicamente específicos e que, por isso, são usualmente subcontratados.

68. Não menos relevantes, considerando-se os argumentos já defendidos na instrução e no despacho preliminares deste processo, considera-se adequado manter as outras duas propostas anteriores à oitiva, quais sejam, as descritas acima no subitem a) do item 4 e no item 5.

69. Em relação à proposta do despacho preliminar, cabe esclarecer que a recomendação encontra supedâneo na legislação. A utilização preferencial de critério de habilitação técnica comprovando execução de obra similar é mais simples que se exigir a comprovação de vários itens específicos, sem que isso possa descaracterizar o objetivo precípuo da habilitação, que é garantir um mínimo de certeza à Administração de que a contratada executará o objeto a contento. Além do mais, exigências que misturem itens tão diferenciados entre si, como os observados nos editais dos aeroportos de Confins e Manaus, podem mais restringir que aumentar a competitividade, enquanto que a exigência de atestação de obras similares, ao contrário, abriria a possibilidade de empresas igualmente competentes, de porte e experiência compatíveis com os que se exigem de executoras de obras aeroportuárias, participarem das licitações.

70. Ante todo o exposto, mantêm-se os encaminhamentos sugeridos na instrução e despacho preliminares, abaixo reproduzidos.

a) Firmar o entendimento de que é legal a subcontratação excepcional de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual se tenha exigido comprovação de capacidade técnica das licitantes, desde que a Administração, mediante parecer técnico fundamentado, comprove que a empresa a ser subcontratada possui qualificação técnica equivalente ou superior à exigida na fase de licitação;

b) Determinar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, com base no art. 43 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, doravante, se abstenha, para o fim de habilitação técnica de licitantes, de exigir atestado de capacidade técnica relativo à execução ou ao gerenciamento da execução (fiscalização, supervisão ou coordenação da execução) de itens tecnicamente específicos e que, por isso, são usualmente subcontratados, a exemplo de pontes de embarque, esteiras de transporte de bagagens, elevadores de passageiros e escadas rolantes;

c) Determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com base no art. 43 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que altere o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo a compatibilizá-lo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93 e com a Súmula 263/2011-TCU.

d) Recomendar à Infraero que, em consonância com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/93, utilize preferencialmente, como critério de habilitação, a comprovação de aptidão unicamente por meio de certidão ou atestado de execução de obra similar, evitando exigir a comprovação de uma diversidade de parcelas ou serviços que compõem o objeto licitado.

e) Arquivar o presente processo."

4. O Ministério Público, na pessoa do eminente Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, se pronunciou nos autos da seguinte forma (peça 27):

"Participamos do presente feito em atenção à honrosa solicitação propiciada pelo E. Relator no despacho que constitui a peça 26 deste processo eletrônico.

As questões primordiais tratadas nos autos estão relacionadas com a subcontratação em obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização de aeroportos e com a qualificação técnica para a habilitação de licitantes em certames de contratações nessa área.

Relativamente à questão de qualificação técnica, temos a acrescentar apenas uma sugestão para tornar mais precisa a redação da alínea 'c' do encaminhamento de mérito, de forma a inseri-la no contexto da situação encontrada pela unidade especializada do TCU. De fato, a jurisprudência sumulada deste Tribunal assevera que as exigências de habilitação técnico-operacional das licitantes devem se referir, simultaneamente, às parcelas maior relevância e valor significativo do objeto. Tendo em vista que o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero dispõe de modo diferente (peça 7, f. 35/6), resta pertinente a proposta formulada na instrução de mérito. A determinação alvitada, todavia, não contempla no texto o assunto específico sobre o qual o normativo interno da empresa pública deve se compatibilizar com o Estatuto das Licitações e com a Súmula 263/2011-TCU. Diante disso, sugerimos, ao final deste parecer, nova redação para a mencionada proposta.

*Quanto à questão de subcontratação, pedimos vênias à unidade técnica para divergir da proposta consignada na alínea 'a' do encaminhamento de mérito, que sugere que o Tribunal firme entendimento "de que é legal a subcontratação excepcional de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual se tenha exigido comprovação de capacidade técnica das licitantes, desde que a Administração, mediante parecer técnico fundamentado, comprove que a empresa a ser subcontratada possui qualificação técnica equivalente ou superior à exigida na fase de licitação".*

*O art. 72 da Lei 8.666/93 permite que o contratado, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, subcontrate partes da obra até o limite admitido pela Administração. Jessé Torres Pereira Júnior, ao comentar esse dispositivo, traz a seguinte lição:*

*Em verdade, a norma do art. 72 estabelece uma regra geral e prevê a sua exceção. A regra: o contratado não pode subcontratar. A exceção: poderá subcontratar se for uma parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste. [in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2007, 7ª edição, p. 760]*

*Com mais detalhes, após reforçar a necessidade de a subcontratação ser previamente autorizada pelo edital, Leon Frejda Szklarowsky adverte: "O contrato deverá estabelecer, com extremo rigor e clareza, as condições para sua execução, transmitidas, através de cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em consonância com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, obrigatoriamente." [texto disponível em [www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/543/SUBCONTRATACAO](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/543/SUBCONTRATACAO)]*

*A unidade técnica examinou com profundidade o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero e, levando também em conta as lições dos renomados doutrinadores (segundo inferimos), apresentou, no que diz respeito ao assunto em tela, a seguinte conclusão, verbis (peça 9, f. 7, item 42):*

*Verifica-se, portanto, que as regras para subcontratação adotadas pela Infraero são mais restritivas que o entendimento defendido na presente instrução de que é possível a subcontratação excepcional de parcela material e tecnicamente relevante do objeto, e, por isso, considerada para efeito de habilitação técnica. Assim, no que se refere à subcontratação, não há reparos a fazer no Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero. [sem grifos no original]*

*Assim, de um lado, dentro do escopo circunscrito ao presente trabalho de fiscalização, não foram identificadas, em relação ao tema, quaisquer irregularidades ou lacunas no normativo interno da entidade. Nessa parte, portanto, não há contribuição a ser dada pelo Tribunal para aperfeiçoar as disposições de futuros editais de licitação de obras semelhantes, objetivo precípuo desta representação.*

*De outro lado, a subcontratação é exceção à regra geral disposta no Estatuto das Licitações e, como tal, exige a observância de diversos cuidados para a sua regular aplicação. Em fiscalizações anteriores deste Tribunal, conforme se pode notar da leitura dos precedentes mencionados na própria instrução (Acórdãos 1941/2006, 1229/2008, 1312/2008, 1998/2008, 2884/2008, 1932/2009 e 2831/2009, todos do Plenário – peça 9, f. 6, item 32), vários problemas ao longo do tempo foram detectados em razão, exatamente, da falta de cuidado no uso do instituto, problemas que vão desde a ausência de previsão da subcontratação no edital e no contrato até a desídia na verificação da capacidade técnica da subcontratada para satisfazer a obrigação repassada. Ao deliberar pelo entendimento proposto, estendendo seus efeitos a todas as contratações de obras federais, achamos que o Tribunal poderia contribuir para aumentar tais problemas, eis que daria margem à alegação de que o ato fora praticado com base em entendimento firmado pela Corte de Contas.*

*Não é demais registrar a preocupação externada pelo jurista Mauro Roberto Gomes de Mattos no sentido de "... há que ter a máxima cautela na aplicação do art. 72 da Lei de Licitações, pois senão fica aberta a porta da simulação, onde a empresa vencedora se associa com uma terceira empresa para que, através da subcontratação de parte da obra ou do serviço objeto do certame, fixe preço reduzido, fraudando o processo competitivo com divisão da execução dos serviços principais da empresa vencedora da concorrência [in O Contrato Administrativo, Ed. América Jurídica, Rio de Janeiro, 2002, 2ª edição, p. 20]*

*Como exceção à regra geral, parece-nos mais prudente ao exercício do controle externo que as situações envolvendo subcontratações sejam examinadas individualmente à medida que forem*

submetidas a julgamento no Tribunal, como, aliás, é o caso da que ora se analisa. Assim, pensamos que pode deixar de ser acolhida a proposta contida na alínea 'a' do encaminhamento de mérito.

Ante o exposto, e renovando as vênias à unidade instrutiva, manifestamo-nos por que o Tribunal:

a) conheça da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso VI e parágrafo único, do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determine à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com base no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/92 e no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que altere o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo que as exigências de habilitação técnico-operacional das licitantes refiram-se, simultaneamente, às parcelas maior relevância e valor significativo do objeto que será contratado, a fim de compatibilizar o normativo da empresa pública com o disposto no artigo 30 da Lei 8.666/93 e com a Súmula 263/2011-TCU;

c) deixe de acolher a proposta contida na alínea 'a' do encaminhamento de mérito (peça 21, f. 15);

d) adote as medidas sugeridas nas alíneas 'b' e 'd' daquele encaminhamento (peça 21, f. 15)."

É o relatório.

## VOTO

Preliminarmente, a representação deve ser conhecida, ante o preenchimento dos requisitos elencados no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

2. Trata-se de possível restrição à competitividade decorrente da vedação à subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias, bem como da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos, tais como esteiras de transporte e pontes de embarque, que, segundo a unidade técnica, teria mercado monopolizado ou de restrito número de fornecedores.

3. Preliminarmente, informo que o presente processo decorreu de determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 718/2011-Plenário, fruto da auditoria nas obras do aeroporto de Confins, em Belo Horizonte/MG, ação que se insere nos esforços para a realização da Copa do Mundo de 2014. Como consta daquela decisão:

"9.3. determinar à Secob-1 que, em processo de representação, aprofunde os estudos acerca da subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias bem como acerca da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos, tais como esteiras de transporte e pontes de embarque, que têm mercado monopolizado ou de restrito número de fornecedores, de modo a aperfeiçoar as disposições de futuros editais de licitação para obras semelhantes às tratadas nestes autos, no intuito de ampliar a competitividade e obter a proposta mais vantajosa para a administração, submetendo as sugestões de encaminhamento que entender pertinentes ao relator, no prazo de 30 (trinta) dias;"

4. Em apertado resumo, a Secob-1 aponta possível conflito entre dispositivo do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero com o teor do art. 30, § 1º, da Lei 8.666/93. No normativo interno da empresa, admite-se a exigência de atestados de experiência para comprovação da capacidade técnica em itens de maior relevância ou valor significativo da obra. Consoante já sumulado por esta Corte, entretanto, tais condicionantes só deveriam ser realizadas quando, cumulativamente, o serviço for tecnicamente e materialmente relevante (Súmula 263/2011).

5. Também seria impróprio o artigo do regulamento que veda a subcontratação de itens mais relevantes da obra, para os quais fora solicitado atestado de capacidade técnica. De acordo com a peça de representação, "não é recomendável que a Administração vede a subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados, em consonância com a tendência observável na prática do mercado de construção civil (...), pois isso pode levar a um baixo interesse das empresas concorrentes em

*participar das licitações, já que muitas vezes elas não detêm conhecimentos numa pluralidade de áreas (...)"*.

6. A unidade especializada defende que se a Administração tiver condições de saber *a priori* que determinada fração do objeto será subcontratada, de modo a resguardar a certeza da boa execução da obra, mostrar-se-ia inadequada a exigência de qualificação técnica das licitantes somente para uma parcela do objeto, pois isso restringiria desnecessariamente a competição dos possíveis concorrentes.

7. Ou então, haja vista que alguns certames da estatal preveem a apresentação de atestados para serviços que, já se sabe, serão subcontratados, *"em vez de exigir a apresentação de atestados de diversas parcelas do objeto licitado e de proibir que as licitantes subcontratem as referidas parcelas"* seria *"mais salutar que a Infraero exija apenas a comprovação de que as licitantes executaram obra similar ou equivalente, flexibilizando a subcontratação dos diversos serviços e parcelas da obra e deixando a cargo da iniciativa privada fazer a melhor gestão da execução dos recursos necessários à conclusão do objeto"*.

8. A aceitação de consórcios, nesses casos, não seria suficiente para mitigar os prejuízos à competitividade, pois quando o mercado é restrito a um reduzido número de fornecedores, a possibilidade de formação de consórcio seria bastante reduzida; como é o caso das pontes de embarque, das esteiras de bagagens e dos elevadores.

9. Em virtude do que apresentou, a unidade sugere:

"a) firmar o entendimento de que é legal a subcontratação excepcional de parte técnica e materialmente relevante do objeto, para a qual se tenha exigido comprovação de capacidade técnica das licitantes, desde que a Administração, mediante parecer técnico fundamentado, comprove que a empresa a ser subcontratada possui qualificação técnica equivalente ou superior à exigida na fase de licitação;

b) determinar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, com base no art. 43 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, doravante, se abstenha, para o fim de habilitação técnica de licitantes, de exigir atestado de capacidade técnica relativo à execução ou ao gerenciamento da execução (fiscalização, supervisão ou coordenação da execução) de itens tecnicamente específicos e que, por isso, são usualmente subcontratados, a exemplo de pontes de embarque, esteiras de transporte de bagagens, elevadores de passageiros e escadas rolantes;

c) determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com base no art. 43 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que altere o Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo a compatibilizá-lo com o disposto no art. 30 da Lei 8.666/93 e com a Súmula 263/2011-TCU;

d) recomendar à Infraero que, em consonância com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/93, utilize preferencialmente, como critério de habilitação, a comprovação de aptidão unicamente por meio de certidão ou atestado de execução de obra similar, evitando exigir a comprovação de uma diversidade de parcelas ou serviços que compõem o objeto licitado."

10. De outro lado, a Infraero assegura que a qualidade e a confiabilidade de determinados sistemas, como pontes de embarque e esteiras de bagagem, seriam vitais para a operação, segurança, minimização de riscos financeiros e preservação da imagem da empresa. Essas parcelas especializadas, se mal executadas, poderiam trazer consequências nocivas em diversas áreas da entidade, ultrapassando, inclusive, eventuais danos àquela obra em concreto. Daí a necessidade de se cercar de meios que garantam o *know how* das contratadas na execução dessas frações especializadas dos empreendimentos. Além disso, a admissão de empresas em consórcio seria uma alternativa à suposta restrição indevida à competitividade.

11. Com relação à habilitação técnica restringir-se aos itens tecnicamente e materialmente relevantes, esses tidos em conjunto, a empresa concorda com os apontamentos da unidade técnica (proposta "a"). Também existe alinhamento quanto à adoção, preferencialmente, de exigências que se refiram ao empreendimento como um todo, em vez de apresentar atestados relativos, apenas, de parcelas da obra (recomendação "d").

## II

12. O MP/TCU foi instado a se manifestar nos autos.
13. No mérito, o eminente Procurador Marinus Marsico aquiesceu à proposição da Secob-1 em determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) providências para a alteração no regulamento interno de licitações da Infraero (proposta "c" da Secob-1). O único retoque do Ministério Público diz respeito à ausência, na proposta da unidade especializada, de referência explícita ao item do regulamento da empresa pública que estaria em desacordo com a Lei Geral de Licitações. Concordo com o *Parquet*.
14. Já com relação à proposição constante da alínea "a" do encaminhamento da unidade, o MP/TCU pondera que a Infraero adota regras até mais rigorosas em seus normativos internos. Como consta do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero:
- "Art. 126 A contratada, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, nos termos previstos no instrumento convocatório, em cada caso, sendo estabelecido percentual do valor da contratação ou itens do projeto que poderão ser subcontratados, não superior a trinta por cento do valor do contrato.
- § 1º será **vedada a subcontratação**:
- I – sobre parcelas ou itens referentes à qualificação técnica exigida para efeito de habilitação da empresa vencedora do certame;" (grifei)
15. O Ministério Público observa que *"as regras para subcontratação adotadas pela Infraero são mais restritivas que o entendimento defendido na presente instrução, de que é possível a subcontratação excepcional de parcela material e tecnicamente relevante do objeto."* Assim, registra que *"de um lado, dentro do escopo circunscrito ao presente trabalho de fiscalização, não foram identificadas, em relação ao tema, quaisquer irregularidades ou lacunas no normativo interno da entidade"*. Deste modo, avalia que *"não há contribuição a ser dada pelo Tribunal para aperfeiçoar as disposições de futuros editais de licitação de obras semelhantes, objetivo precípua desta representação."*
16. Ademais, conclui parecer *"mais prudente ao exercício do controle externo que as situações envolvendo subcontratações sejam examinadas individualmente à medida que forem submetidas a julgamento no Tribunal, como, aliás, é o caso da que ora se analisa. Assim"*, pensa que *"pode deixar de ser acolhida a proposta contida na alínea 'a' do encaminhamento de mérito"*.
17. No mais, no que concerne à alínea "b" da proposta da Secob-1, o Ministério Público acompanhou a unidade.

## III

18. Antes de adentrar no mérito dos itens "a", "b" e "d" da proposta de encaminhamento da unidade técnica, como fundamento de minhas razões de decidir, interessa resgatar aquilo que norteia qualquer processo licitatório e é objetivo primordial das contratações realizadas pela Administração.
19. Em última instância, em consequência do ideal guardado no caput do art. 3º da Lei 8.666/93, garantida a isonomia, a licitação busca a **obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração**. Como corolário dessa evocação, a "melhor proposta" envolve, necessariamente, a escolha da empresa apta a executá-la. Nada se aproveita de uma ótima oferta apresentada por uma empresa inábil; nesse caso, não se trataria, por óbvio, de contratação vantajosa.
20. Logo, em outras palavras, a licitação busca dois resultados: a seleção da melhor proposta e da empresa hábil para cumpri-la. Segundo Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed. pg. 45/46):

"A licitação busca selecionar o contratante que apresente as melhores condições para atender a reclamo do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacidade técnica, qualidade, etc.)

(...) O ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a melhor qualidade [que envolve a escolha da contratada], pagando o menor preço possível"

21. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (Licitação, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980, p.3), a primeira das finalidades da licitação – a obtenção da melhor proposta – pode ser frustrada, *por vício jurídico ou insatisfação das propostas*. O eminente Diógenes Gasparini (Direito Administrativo, 11ª Edição, Saraiva, pg. 470) ensina que a seleção dessa melhor proposição ocorre entre *as apresentadas por interessados que pretendem contratar com a entidade obrigada a licitar e que atenderam o seu chamamento*. Segundo o doutrinador, *não se poderia aproveitar qualquer proposta, ainda que seja melhor que a melhor das apresentadas (...)*.

22. É pré-requisito da contratação a certeza da boa execução do objeto. Muitos dos dispositivos da Lei de Licitações provêm desse princípio. O art. 30, que regra o rito de qualificação técnica é um deles; como também o art. 72, que disciplina as subcontratações. Desse último, extrai-se que o contratado, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, pode subcontratar **partes da obra** (jamais o todo), até o limite admitido pela Administração.

23. Logo, se é permitida ao contratado a subcontratação de uma fração da obra, instigo o seguinte questionamento: qual seria essa fração permitida? Qualquer parte da obra poderia ser subrogada? O núcleo do objeto, de maior materialidade e complexidade, para o qual foram exigidos atestados e para o qual a Administração tem o dever de certificar a aptidão da licitante, poderia ser subcontratado?

24. Relembro que para garantir a certeza da boa execução do objeto, são exigidos, dentre outros, atestados de comprovação de habilitação técnico-profissional e técnico-operacional. A empresa – e seu responsável técnico – precisa demonstrar que é capaz de executar o resultado pretendido (no caso, a parcela mais relevante) de complexidade semelhante ao que se deseja contratar. Para garantia dessa proficiência, exige-se a demonstração da boa execução de serviços semelhantes, relacionados a parcelas de maior relevância e valor significativo do que será executado.

25. Não tenho dúvidas de que se foram gastos recursos valiosos para, numa fase anterior à etapa de propostas, escolher uma empresa apta a executar essa **fração fundamental do objeto** (que em consequência, garantirá a execução do todo), admitir a subcontratação de tal parcela, **sem qualquer providência** (como verificar, também, a aptidão da subcontratada), seria tergiversar o *mens legis* do art. 30 e do art. 72 da Lei de Licitações; e até mesmo do art. 3º, por não garantir a escolha da "melhor proposta".

26. A competitividade do certame é restringida para preservar um valor maior: a segurança na completude da obra/serviço. A decisão, portanto, sobre quem irá executar esse núcleo da contratação jamais pode caber exclusivamente ao particular – independentemente de positivação legal. A contratada não pode escolher "qualquer" empresa, à revelia da Administração, para executar aquilo a que foi incumbida (e escolhida) para fazer.

27. Veja-se, por necessário, que a capacidade técnico-operacional trespassa, apenas, o "poder" gerencial. Envolve, também, a pluralidade de pessoas que compõe a organização. É, na prática, uma experiência coletiva. Segundo Asquini (Perfis de Empresa – Revista de Direito Mercantil 104/122):

"O empresário e os seus colaboradores, dirigentes, funcionários, operários, não são de fato, simplesmente, uma pluralidade de pessoas ligadas entre si por uma soma de relações individuais de trabalho, com fim individual; mas formam um núcleo social organizado, em função de um fim econômico comum, no qual se fundem os fins individuais do empresário e dos singulares colaboradores (...)"

28. Marçal Justen Filho arremata (JUSTEN FILHO, Marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos -- 11. Ed. – São Paulo: Dialética, 2005. Pg. 326):

"Utiliza-se a expressão 'capacitação técnica operacional' para indicar essa modalidade de experiência, relacionada com a ideia de empresa. Não se trata de haver executado individualmente uma certa atividade, produzida pela atuação pessoal de um único sujeito (...) O objeto executado revestia-se de complexidade de ordem a impedir que sua execução se fizesse através da atuação de um sujeito isolado".  
(grifei)

29. Logo, para executar as parcelas de maior relevância técnica e econômica da obra/serviço, a empresa precisa demonstrar experiência-operacional, que envolve, como visto, uma experiência coletiva da organização (inclusive dos operários que a compõem); mas se a empresa que executará o "principal do objeto" for outra, a contratada original só deveria demonstrar que sabe "gerenciar" esses serviços. Nesse caso, praticamente, toda a ritualística destinada a limitação das subcontratações e aos limites de habilitação (fração técnica e economicamente mais relevantes do objeto) seriam letras mortas da norma.

30. Pugno que **fiscalizar não é executar**. Tais atividades, inclusive, são identificadas separadamente na Resolução CONFEA 218/73 (art. 1º do normativo), que discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais de Engenharia. Envolvem experiências distintas, habilidades diferentes. As peculiaridades e o saber fazer da execução do serviço são outras da simples supervisão/fiscalização.

31. A fase de habilitação técnica da contratada não busca, somente, selecionar uma empresa com habilidades gerenciais. A capacidade técnico-operacional tem envergadura muito maior. Abrange, necessariamente, a experiência coletiva da organização. Seus operários, em conjunto com seus gerentes e restante do corpo técnico da empresa, devem demonstrar aptidão para a contratação.

32. A simples fiscalização dos serviços pela contratante original não elimina o risco da má execução do objeto. Apesar de a contratante original estar exercendo a sua *capacidade técnico-profissional* na fiscalização da boa execução do objeto, tal prática não elimina a necessidade da executante *de per se* ter a *capacidade técnico-operacional* própria, consignada por seus operários, maquinário e a capacidade gerencial para executar com qualidade o que se pactuou.

33. Logo, **a Administração tem o interesse e o dever de se cercar de meios que garantam o fiel adimplemento do objeto** – e com qualidade. Na licitação, passada a etapa de habilitação, serão tomadas tais providências.

34. Não se trata da necessidade de identificar o responsável por possível falha durante a execução do objeto, posto que a responsabilidade primariamente é da contratante original (não há dúvida). Independentemente da responsabilidade, vícios e defeitos geram transtornos, atrasos, imbróglios contratuais e insegurança. Trata-se, assim, do interesse prévio da Administração de que o objeto seja bem feito. Não importa saber quem errou, e sim, mitigar a ocorrência do erro. Esta, entendo, é a melhor interpretação para o atendimento ao mandamento legal.

35. Assevero, por fim, que a responsabilidade não se limita à questão técnica. Permeia, ainda, a responsabilidade trabalhista (em que a Administração é subsidiária), como também a previdenciária (em que a Administração é solidária). Toca, ainda, na responsabilidade penal do Administrador, no caso de acidentes por culpa envolvendo a subcontratada; e na responsabilidade civil do Estado, por danos causados em decorrência da sub-rogação irregular.

36. Faz-se fundamental, conluo, regular adequadamente as subcontratações. Os editais devem prever, explicitamente e objetivamente, os limites de admissibilidade para essas eventuais sub-rogações. Os instrumentos convocatórios, ainda, devem limitar – ou pelo menos regulamentar – tal possibilidade, mormente no que se refere às parcelas fundamentais do objeto.

## III

37. Feita a preliminar, no que se refere ao conteúdo do art. 126, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, não avalio que pare ilegalidade naquele mandamento legal. Novamente, como consta do normativo:
- "§ 1º será vedada a subcontratação:
- I – sobre parcelas ou itens referentes à qualificação técnica exigida para efeito de habilitação da empresa vencedora do certame;"
38. Nesses termos, tomando como premissa que a competitividade do certame será limitada pela parcela de maior relevância e valor significativo, de fato, para a certeza da boa execução do objeto, por tudo o que expus, não vejo reprimendas em **não** se permitir a subcontratação dessa parcela fundamental. Tal regramento é até mais rigoroso que a própria proposta da Secob-1, como bem asseverou o Ministério Público.
39. Alerto que neste caso deve ser autorizada a formação de consórcios – ou, antes disso, caso seja técnica, prática e economicamente viável, o parcelamento da licitação, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e da Súmula 247/2011-TCU – para não ensejar restrição indevida ou comprometimento quanto a garantia da experiência da futura contratada.
40. Vejo, também, que essa autorização para a participação de empresas consorciadas, **se adstrita à parcela de maior relevância da obra**, não repercutirá na formação indesejada de consórcios muito grandes, formados por uma dezena de empresas. A soma de experiências requeridas (e o número de consorciadas decorrentes), na prática, será limitada à composição das necessidades para atender ao chamamento do edital. Aliás, quando a lei possibilita a formação de consórcios, é justamente no intuito de possibilitar a soma das capacidades operacionais das interessadas, de modo a ampliar a competitividade. Não se justificaria, por óbvio, restringir a concorrência de todo o certame por apenas pequena parcela dele.
41. Advirto, ainda – e nesse ponto ponho-me em total acordo com a unidade representante –, quanto às situações onde, por prática corrente de mercado, já se saiba que determinada fração será subcontratada, e, pela especialidade do encargo, pouquíssimas empresas dominem essa técnica construtiva ou detenham exclusividade no fornecimento de determinado insumo, formando monopólios ou oligopólios.
42. Nessa hipótese, ajuízo que, **na proibição de subcontratar o principal do objeto**, realmente, as poucas empresas aptas a executar esses serviços darão ensejo – quando muito – à formação de um pequeno número de consórcios. Mas pergunto: se a restrição à competitividade foi motivada para garantir a boa execução do objeto, por que, então, limitá-la em serviços monopolizados, onde já se sabe de antemão, independentemente da vencedora do certame, quem executará essa parcela fundamental da obra?
43. Para esse caso, a contrapartida da limitação à competitividade não existe. Poucas empresas – e somente elas – estarão aptas a executar essa parcela peculiar do objeto. Não existe ganho, portanto, em se limitar a concorrência. Perde-se um valor (o da competitividade) sem a contraprestação de outro (o da melhor proposta). A Infraero deve evitar solicitar atestados das licitantes nesses casos. É adequado, portanto, que se determine à estatal que, doravante, observe esses critérios em seus certames.
44. Saliento que o espírito da sugestão da Secob-1 – em, excepcionalmente, considerar viável a solicitação de atestados das subcontratadas – também é o de garantir o *know how* da executora nessa parcela fundamental da obra; isso sem ferir a competitividade do certame. Nessa hipótese, na prática, a necessidade da formação de consórcios estaria descartada, desde que na parcela sub-rogada as

empreiteiras terceirizadas também comprovassem ter capacidade para executar a fração da obra onde foram exigidos atestados na licitação.

45. Vejo plausibilidade nesse raciocínio. No caso concreto, todavia, haja vista que a subcontratação do principal do objeto é vedada, coaduno com as ponderações realizadas pelo Ministério Público para essa circunstância específica da Infraero. Como pontua o douto Procurador Marinus Marsico, as disposições constantes do art. 126 do regulamento interno da empresa são até mais restritivas que a proposta esposada pela Secob-1. Não existiria, propriamente, uma irregularidade no dispositivo capaz de ensejar reparo por parte desta Corte.

46. Por outro lado, haja vista que o conteúdo daquele dispositivo pode ser modificado a qualquer tempo, conveniente que se determine à estatal que, no caso da subcontratação de itens para os quais houve solicitação de atestados de qualificação técnica na licitação, a empresa exija das contratadas originais, como condicionante de autorização para execução dos serviços, a apresentação de atestados das subcontratadas, nos mesmos moldes das previsões editalícias para aquele encargo, disposição que deve constar, necessariamente, do instrumento convocatório.

#### IV

47. Finalmente, pela pertinência, chamou-me atenção o seguinte excerto da derradeira instrução da unidade técnica:

"em vez de exigir a apresentação de atestados de diversas parcelas do objeto licitado e de proibir que as licitantes subcontratem as referidas parcelas, parece mais salutar que a Infraero exija apenas a comprovação de que as licitantes executaram obra similar ou equivalente, flexibilizando a subcontratação dos diversos serviços e parcelas da obra e deixando a cargo da iniciativa privada fazer a melhor gestão da execução dos recursos necessários à conclusão do objeto".

48. A Infraero, por sua vez, concordou em adotar *"preferencialmente, como critério de habilitação, da comprovação de aptidão unicamente através de certidão ou atestado comprovando execução de obra similar"*.

49. A discussão, na realidade, gira em torno da necessidade de se exigirem atestados de capacidade técnica operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, em vez de limitar o *"savoir faire"* na execução de obras similares ou equivalentes, essas tidas como um todo.

50. Trago, como exemplo, uma situação corriqueira: a exigência da apresentação de atestados para execução de esteiras de bagagem.

51. É inegável que em praticamente todos os aeroportos existirão esteiras de bagagem, e isso independe do seu tamanho. Questiono, portanto, em que incrementará a solicitação de comprovação da experiência anterior nesse tipo de serviço, quando, inexoravelmente, ao se comprovar a execução bem sucedida da construção de outro aeroporto, já se *"embute"* o *"saber fazer"* na execução dessas esteiras. Sem dúvida que se trata de solicitação desnecessária, que pode até, por eventual vício formal na apresentação das propostas, afastar da concorrência licitantes aptos na execução do objeto.

52. Não por outro motivo, como consta do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, é vedado aos agentes públicos *"admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...)"*.

53. A extensão deste raciocínio pode ser realizada para uma gama de outros serviços, como a comprovação de capacidade em serviços de movimentação de terra em pistas de pouso; ou da experiência na execução de sapatas ou estacas escavadas (fundações mais corriqueiras) em edificações. Basta demonstrar a habilidade em executar uma pista de pouso com tamanho compatível; ou uma edificação com características semelhantes.

54. Nesses raciocínio, entendo que a Infraero, preliminarmente à escolha de quais condicionantes exigir para a comprovação de capacidade técnica, deva verificar a estrita necessidade de solicitar atestados relativos a serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à *expertise* na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

55. Em termos mais objetivos, as exigências de atestados para parcelas específicas do empreendimento devem ser incluídas somente quando se referirem a encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras de mesmo porte e tipologia.

#### V

56. Em epílogo, em razão das determinações à Infraero que ora submeto a este Plenário, avalio que a Secob-1 deva monitorar o cumprimento dessas medidas. Tal acompanhamento poderá ser realizado simultaneamente ao lançamento dos editais a serem publicados para as obras dos aeroportos nas cidades sede da Copa do Mundo de 2014, especificamente quanto às ações previstas na matriz de responsabilidades para o Mundial.

57. Não posso terminar este voto, ainda, sem agradecer as valiosas contribuições do eminente Presidente Benjamin Zymler para o deslinde deste processo, que impactará em todas as futuras licitações a serem realizadas pela Infraero.

Ante ao exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de novembro de 2011.

**VALMIR CAMPELO**  
Ministro-Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2992/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-008.543/2011-9
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII - Representação
3. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero
4. Interessado: Tribunal de Contas da União (Secob-1).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há.

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secob-1, contra possível restrição à competitividade decorrente da vedação à subcontratação de serviços tradicionalmente terceirizados em obras aeroportuárias, bem como da exigência de habilitação técnica para itens específicos de instalações de aeroportos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

9.2. determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República que, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, tome as providências para alteração do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, de modo que as exigências de habilitação técnico-operacional das licitantes refram-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e de maior valor significativo do objeto a ser contratado, a fim de compatibilizar o normativo da empresa pública com o disposto no artigo 30 da Lei 8.666/1993 e com a Súmula 263/2011-TCU;

9.3. determinar à Infraero que, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal:

9.3.1. verifique a estrita necessidade de solicitar atestados de capacidade técnico-operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à *expertise* na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, por desnecessária restrição à competitividade do certame, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

9.3.2. caso estritamente necessário à certeza da boa execução do objeto exigirem-se atestados relativos a serviços específicos da obra, certifique-se que se trata de encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras de mesmo porte e tipologia, observando, necessariamente, os seguintes condicionantes:

9.3.2.1. em razão da vedação à subcontratação de serviços para os quais se solicitem atestados de capacidade técnica, tal qual consta do art. 126, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, caso o encargo seja materialmente relevante e, por sua especialidade, seja normalmente subcontratado pelas empresas de engenharia em objeto congênera, verifique a viabilidade do parcelamento da licitação, nos termos da Súmula 247-TCU, ou, se tecnicamente, praticamente ou economicamente inviável, autorize a formação de consórcios no instrumento convocatório, nos moldes do art. 33 da Lei 8.666/93;

9.3.2.2. no caso da existência de monopólio ou oligopólio na execução de serviço usualmente subcontratado, com pequeno número de empresas aptas ao fornecimento de determinado equipamento ou domínio da tecnologia construtiva tecnicamente e materialmente relevantes, abstenha-se de solicitar atestados de capacidade técnica relativos à comprovação de experiência para a sua execução;

9.3.3. exija das contratadas originais, nos casos abrangidos pelo subitem 9.3.2.2 desta decisão ou no caso da subcontratação de parcela da obra para a qual houve solicitação de atestados de qualificação técnica na licitação, como condicionante de autorização para execução dos serviços, a comprovação de experiência das subcontratadas para verificação de sua capacidade técnica, disposição essa que deve constar, necessariamente, do instrumento convocatório;

9.4. determinar à Secob-1 que monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.2 e 9.3 desta decisão nos próximos editais a serem publicados para as obras dos aeroportos nas cidades sede da Copa do Mundo de 2014, especificamente quanto às ações previstas na matriz de responsabilidades para o Mundial;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Infraero e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 50/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/11/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2992-50/11-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VALMIR CAMPELO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral, em exercício