

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.360/2025-7 [Apenso: TC 017.462/2025-8]

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.

Interessados: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap (00.037.457/0001-70); Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 (03.658.507/0001-25).

Representação legal: Sérgio da Silva Mendes (79.339/OAB-DF), André Puppim Macedo (12.004/OAB-DF) e Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (10.671/OAB-DF), representando a Dan Hebert Engenharia S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL. OBRAS DA NOVA SEDE DO TRF1. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA PARA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. AFRONTA À JURISPRUDÊNCIA DO TCU. CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME RATIFICADA PELO PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL QUANTO AO MÉRITO. DETERMINAÇÃO COM VISTAS À ANULAÇÃO DO ATO DE INABILITAÇÃO DO REPRESENTANTE E AO RETORNO DO CERTAME À FASE DE HABILITAÇÃO. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 102 a 104):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de representação com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Consórcio DH/JL, formado pelas empresas Dan-Hebert Engenharia S.A. (CNPJ 36.772.051/0001-89) e Jota Ele Construções Cíveis S.A. (CNPJ 77.591.402/0001-32), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada à contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), com valor estimado de R\$ 610.237.661,13.

2. O pedido de medida cautelar foi deferido, conforme o Despacho de Autoridade constante na peça 22, considerando a gravidade dos indícios de irregularidade e o elevado risco de dano ao erário. Ainda, também foi autorizada a realização de oitiva e de diligências, ambas à Novacap e ao TRF1, para que manifestassem sobre os fatos apontados na presente representação e encaminhassem documentos que demonstrassem a relevância técnica, a complexidade e a importância das regras editalícias para o conjunto da obra. A presente instrução tem como objetivo a análise das manifestações e das referidas diligências.

HISTÓRICO

4. O edital da Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024 – NLC/PRES, publicado em 9/12/2024, estabeleceu como critério de julgamento a técnica e o preço, sob o regime de contratação integrada,

nos termos da Nova Lei de Licitações – Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. A sessão pública ocorreu em 24/3/2025.

5. Consoante a Nota Técnica 10/2025, a Comissão Técnica Examinadora declarou inabilitada a representante pelo não atendimento do item 6 da Tabela 9 do item 15 do Termo de Referência, por alegada insuficiência de comprovação técnica (peça 8).

6. Para fins de habilitação técnica operacional, o Termo de Referência exigia, entre outros elementos, que o licitante comprovasse, por meio de um único atestado, a execução de instalações de sistema de alimentação ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA, em conformidade com as especificações técnicas previstas no edital.

7. Em recurso interposto em desfavor da Nota técnica que a desabilitou, a ora representante alegou ser a exigência desproporcional, pois o item referente ao sistema de alimentação ininterrupta (UPS) representa apenas 1,34% do valor da obra, e que sua proposta era a mais vantajosa (peça 5, p. 13). A Comissão Técnica rejeitou o recurso, justificando que o edital veda expressamente o somatório de atestados, que o sistema UPS é tecnicamente relevante para a operação do edifício, e que a exigência está fundamentada na complexidade do serviço e na jurisprudência do TCU, mantendo a inabilitação (peça 5, p. 15-23).

8. Ademais, a resposta ao recurso acrescentou que a exigência visa assegurar que o licitante possua experiência comprovada na implementação de soluções críticas de energia, com topologia redundante (3+1 e 1+1), dupla conversão, *bypass* automático e manual, baterias com autonomia mínima de 10 minutos e sistema de supervisão e controle (peças 5, p. 45, e 11).

9. Em síntese, a representante apontou o seguinte (peça 1, p. 2-3):

1. Ilegalidade na inabilitação, em desconformidade com a jurisprudência do TCU, que determina a prevalência do interesse público na aplicação das regras do edital (Acórdãos 3381/2013, 119/2016 e 4063/2020 – Plenário): Violação ao art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021: item contestado não alcança 4% do valor da obra, não sendo parcela de maior relevância; e Ausência de justificativa técnica concreta para exigir atestado único, contrariando jurisprudência do TCU que prioriza a competitividade e admite o somatório de atestados (Acórdãos 2291/2021, 2144/2022, 4063/2020, entre outros).

2. Proposta mais vantajosa rejeitada sem fundamento legítimo: Economia direta de mais de R\$ 30,7 milhões em relação à segunda colocada; e maior pontuação técnica e de preço (95,20 pontos contra 93,71).

3. Comprovação de capacidade técnica superior: Atestado do Aeroporto de Vitória/ES envolve sistema UPS crítico, com padrões de confiabilidade e redundância superiores aos exigidos para o TRF1; e laudo pericial confirma atendimento integral das exigências.

4. Fragilidade da habilitação da segunda colocada: Atestado apresentado não comprova a potência mínima exigida (620 kVA) nem as especificações técnicas do edital; Diferença de complexidade e valor contratual evidencia superioridade da experiência do Consórcio DH/JL.

5. Periculum in mora: Risco iminente de homologação e adjudicação à proposta mais onerosa, causando prejuízo superior a R\$ 30 milhões ao erário; e Necessidade de suspensão imediata até julgamento definitivo

10. Ainda, em 14/8/2025, foi inserida ao processo petição contendo informações sobre esclarecimentos solicitados em fase de publicação do edital relacionadas a possíveis restrições ao caráter competitivo do certame, quais sejam: (i) comprovação da capacidade técnica da licitante limitada a um atestado (Esclarecimento 22 - SEI/GDF 165918012, peça 18, p. 2); e (ii) exigência relativa à capacidade técnica operacional para instalação de Nobreak (UPS) (Esclarecimento 25 - SEI/GDF 166259353, peça 18, p. 3).

11. Conforme mencionado na introdução dessa instrução, o pedido de medida cautelar foi deferido, conforme o Despacho de Autoridade constante na peça 22, justificado por: (i) *fumus boni iuris*, considerando a exigência de atestado único para comprovação de capacidade técnica sem a devida e explícita justificativa nos autos do processo licitatório; (ii) potencial prejuízo reside na expressiva diferença de valor entre as propostas de R\$ 30,7 milhões; (iii) *periculum in mora* também se faz presente, uma vez que o resultado do certame já foi

publicado, tornando iminente a homologação e a assinatura do contrato, o que poderia prejudicar a eficácia da decisão de mérito desta Corte; (iv) ausência de *periculum in mora* reverso, dado que a contratação não possui caráter emergencial, tratando-se de obra iniciada em 2007 e paralisada por longo período. O Despacho foi referendado pelo Acórdão 1.933/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus).

12. A luz do que foi proposto, também foi autorizada a realização de oitiva e de diligências, ambas à Novacap e ao TRF1, para que manifestassem sobre os fatos apontados na presente representação e encaminhassem documentos que demonstrassem a relevância técnica, a complexidade e a importância das regras editalícias para o conjunto da obra. Essas manifestações foram fornecidas, conforme resumo contido na peça 92 e são objeto de análise da presente instrução.

EXAME TÉCNICO

Resposta do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) (peças 36-51, 90-91)

13. Inicialmente, o TRF1 registrou o histórico do certame, com valor estimado de R\$ 610.237.661,13 e prazo total de 1.710 dias (450 para projetos e 1.260 para execução). Acrescentou que, no período de propostas, houve 25 pedidos de esclarecimentos, sendo dois relacionados ao sistema de energia ininterrupta (UPS) (peça 37, p. 2-3).

14. A respeito da inabilitação do Consórcio DH/JL, a entidade informou que o consórcio não apresentou acervo novo e o maior atestado para UPS foi o do Aeroporto de Vitória/ES (CAT 001421/17), que comprova 558,6 kVA, aquém do mínimo de 620 kVA exigido para habilitação, razão pela qual sobreveio a inabilitação, conforme explicado na Nota Técnica 10/2025 (peça 38, p. 91-93). Acrescentou que apenas após a inabilitação, em recurso, o consórcio passou a questionar a irrazoabilidade da vedação ao somatório, argumento que não foi trazido quando da publicação do edital nem na fase de esclarecimentos da etapa preliminar (peça 37, p. 6-8).

15. A respeito da fragilidade na habilitação da segunda colocada, Consórcio Tribunal Novacap, informou que a análise foi realizada na Nota Técnica 6/2025 e em diligências complementares (peça 39, p. 1-16). Em especial, o Atestado do Instituto Oncomed (Orizonti), vinculado à CAT 1420200006314, comprova, em documento único, a instalação de 680 kVA de UPS, informação ratificada por diligência dirigida ao contratante (Oncomed), que confirmou o fornecimento e a instalação dos equipamentos (3 × 100 kVA; 4 × 80 kVA; 1 × 60 kVA). Conclui, portanto, que se trata de atestado único referente à mesma obra, em conformidade com o requisito de habilitação; não há soma de atestados, como alegou a representante (peça 37, p. 12-14).

16. Quanto à motivação técnica e jurídica da exigência, o órgão informou que, embora o item de UPS represente 1,34% do valor estimado, sua criticidade funcional é desproporcional ao custo, pois sustenta ambientes de missão crítica do TRF1 (CPD, salas de julgamento, segurança, automação predial e áreas técnicas), em que qualquer interrupção compromete serviços essenciais. Acrescentou que a potência mínima de 620 kVA exigida na habilitação corresponde a 20,7% da demanda total projetada (3.000 kVA) e refere-se a solução integrada em topologias redundantes (3+1 e 1+1), com dupla conversão, *bypass* automático e manual, baterias para 10 minutos de autonomia, sistema de supervisão e controle, além de projeto executivo, fornecimento, instalação, testes, ensaios e comissionamento, o que afasta a caracterização como mero fornecimento de equipamentos industrializados (peça 37, 16-19).

17. Outro argumento trazido foi o relacionado a parcela de maior relevância ou valor significativo, destacando que não haveria a exigência de simultaneidade entre esses critérios. Ademais, acrescentou que nenhum serviço da planilha orçamentária supera 4% do valor total estimado da contratação (peça 42). Nessa ótica, não se poderia exigir nenhum atestado de habilitação técnica na obra da nova sede do TRF1 (peça 37, p. 9).

18. Ressaltou que os demais consórcios classificados comprovaram o atendimento ao requisito mínimo de 620 kVA por atestado único, revelando que a cláusula não restringiu a competitividade (peça 37, p. 21).

19. A respeito da relevância técnica, complexidade e importância do serviço de energia ininterrupta para o conjunto da obra, informam que os autos reúnem elementos suficientes, quais sejam: (i) memorial descritivo do sistema de energia essencial (item 01.03.406 do Memorial Descritivo), que descreve a arquitetura, interligações com geradores, quadros e barramentos blindados de alta capacidade, e a necessidade de autonomia

de 10 minutos; (ii) notas técnicas e esclarecimentos que demonstram a demanda de 3.000 kVA com arranjos redundantes, evidenciando a escala e a integração do sistema; (iii) descrição do impacto institucional de eventual indisponibilidade sobre os sistemas judiciais e administrativos do TRF1 com reflexos nacionais no atendimento a 12 estados e ao DF, o que reforça a centralidade do UPS para a continuidade da prestação jurisdicional; e (iv) vedação à subcontratação do subsistema UPS no edital (item 2.10 do Termo de Referência), justamente por sua criticidade e necessidade de controle direto da contratada (peça 37, p. 17-19).

20. Ainda, informou que a vedação ao somatório foi justificada para impedir a pulverização de experiências fragmentadas que não demonstram domínio de um sistema completo e equivalente em escala e integração, objetivo alinhado ao julgamento objetivo e à segurança da execução (peça 37, p. 14). Sobre esse tema, trouxe que o Esclarecimento SEI 166259353 (peça 38, p. 8-10) expôs sobre a vedação ao somatório de atestados na etapa de pontuação, fixando quantitativos mínimos para resguardar a experiência proporcional à complexidade do objeto e a execução integrada dos sistemas. Ademais, não houve impugnação ao edital no prazo legal, evidenciando concordância dos interessados com as regras e justificativas (peça 37, p. 2-3).

21. Quanto ao argumento de que a proposta do Consórcio DH/JL seria a mais vantajosa por ofertar menor preço, destacou que o edital adotou contratação integrada e o critério de técnica e preço, privilegiando vantajosidade global, sendo 40% da nota destinada a qualidade técnica e 60% para o preço, de modo a reduzir riscos, assegurar a execução de solução complexa e convergir com o histórico da obra e com a doutrina especializada. O consórcio recorrente somente alcançou a primeira posição pelo desconto, tendo ficado em 3º lugar na parte técnica na fase classificatória, o que não autoriza afastar requisito objetivo de habilitação (peça 37, p. 11).

22. A área jurídica da instituição também se manifestou sobre os fatos apontados, contido no Parecer Cojur 249/2025 (peça 43). Em suma, a área delimita sua atuação ao exame de legalidade e conformidade jurídica, remetendo os aspectos técnicos à Coobs, em Manifestação contida na peça 37.

23. Ainda, o Parecer destacou que o §1º do art. 67 da Lei 14.133/2021 admite a exigência para parcelas de maior relevância ou de valor significativo, não havendo necessidade de cumulação de ambos os critérios; assim, ainda que o UPS represente 1,34% do custo, sua criticidade funcional justifica a qualificação técnica (peça 43, p. 3-6).

24. O parecer ainda informa que, mesmo superado o debate sobre o sistema de energia ininterrupta, remanesceriam outros óbices de habilitação do Consórcio DH/JL, quais sejam: (i) ausência de comprovação da cota legal de PCD/reabilitados (art. 93 da Lei 8.213/1991); e (ii) ausência de atestado técnico correlato à CAT do profissional de projeto arquitetônico (item 15.1.2.2 do Termo de Referência). Embora tais itens pudessem ser sanados por diligência, a falta do requisito técnico referente a UPS $\geq$ 620 kVA é essencial e intransponível. Assim, conclui que a habilitação do consórcio ainda seria obstada, reforçando a regularidade da decisão administrativa (peça 43, p. 11-12).

25. Em suma, o parecer jurídico do TRF1 opina pela legalidade dos atos, da motivação técnica documentada, de modo a solicitar o indeferimento da medida liminar e dos pleitos meritórios, por ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, acrescentando que a suspensão do certame, ao contrário, traria risco concreto à continuidade da política pública e à prestação jurisdicional, afastando a hipótese de anulação da Concorrência 90002/2024-NLC/PRES (peça 43, p. 12-13).

Resposta da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) (peças 52-89)

26. No que concerne à contextualização do certame, a instituição registra que a Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES foi divulgada em dezembro/2024, cujo regime foi de contratação integrada, tipo técnica e preço e modo de disputa fechado, com amplo chamamento em diários oficiais, comunicação a embaixadas e entidades de engenharia. Para o certame, foram recebidas 13 propostas, com posterior fase de diligências e avaliações técnicas e de preço (peça 73, p. 2-3).

27. Quanto à sequência processual, inicialmente com a primeira classificação, o Consórcio DH/JL foi desclassificado por indicar profissional já constante da equipe técnica de outro consórcio (item 12.3.18 do Termo de Referência), decisão posteriormente revista após recursos, conforme Nota Técnica 8/2025 (peça 81), com reintegração do consórcio à disputa e convocação para apresentação de documentos de habilitação.

28. No tocante às alegações sobre ilegalidade na inabilitação da licitante Consórcio DH/JL, a instituição esclarece que a inabilitação decorreu do não atendimento ao item 6 da Tabela 9 do Termo de Referência, que exige “1 (um) único Atestado de Capacidade Técnico-Operacional que comprove a execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS) com quantidade ≥ 620 kVA”, além do descumprimento do item 2 da Tabela 10 do Termo de Referência (indicação do responsável técnico pela elaboração do projeto em BIM de arquitetura) e da não comprovação do cumprimento do item 9.12.8 do edital, referente ao percentual mínimo legal de cargos para Pessoas com Deficiência (PCD). Contudo, a resposta esclarece que os dois últimos itens não atendidos poderiam ser sanados por diligência, em caso de ausência de inabilitação técnica (peça 73, p. 4-5). Os fundamentos que embasaram a decisão constam na Nota Técnica 10/2025 (peça 79).

29. Acerca da suposta fragilidade na habilitação da segunda colocada, a Nota Técnica 16/2025 refuta as alegações de insuficiência do atestado de capacidade técnica apresentado pelo Consórcio Tribunal Novacap, expressando que não houve qualquer excesso de rigor na aplicação de regras editalícias ao Consórcio DH/JL, nem desproporcionalidade no critério invocado em sua desclassificação, tampouco flexibilização na avaliação do atestado, tendo sido comprovado o requerido no item 6 da Tabela 9 do Termo de Referência. Em relação ao quantitativo, esses foram confirmados mediante a resposta às diligências pelo Oncomed Centro de Prevenção e Tratamento de Doenças Neoplásicas LTDA, confirmando a execução pela empresa GND Construções de sistema de alimentação ininterrupta de energia com carga total de 680 kVA, em atestado único obtido (peça 86, p. 12).

30. Com relação a alegada ausência de motivação das exigências do edital para comprovação da capacidade técnica operacional, as peças juntadas indicam que o Termo de Referência (item 15.1.1.2) previu, reiterado em comunicados de esclarecimento (peça 38, p. 2, 8-10), a exigência de “1 (um) único atestado” por item da Tabela 9, motivada pela alta complexidade da obra e pela necessidade de demonstrar experiência operacional integrada, vedando o somatório de atestados para os itens correlatos, inclusive no que tange à sistema de energia ininterrupta (peça 86, p. 4).

31. A entidade registra que tais exigências e a vedação ao somatório foram divulgadas e justificadas em respostas a questionamentos de licitantes antes da abertura da sessão pública, com destaque para que, nos itens de pontuação técnica relativos a geração de emergência e UPS, a quantidade mínima para pontuação corresponde a 50% dos quantitativos estimados (2.600 kVA e 1.240 kVA, respectivamente), visando assegurar experiência proporcional à complexidade e a execução integrada dos sistemas (peça 86, p. 5).

32. A Nota Técnica 12/2025 descreve o sistema de UPS previsto: solução de dupla conversão com dois arranjos: 1.000 kVA em paralelo-redundante para o CPD (UPS-A e UPS-B de 500 kVA cada) e 2.000 kVA para as cargas de tecnologia da informação, supervisão e segurança predial, resultando em 3.000 kVA, com topologia redundante, autonomia mínima de 10 minutos, *bypass* manual/automático, sincronismo ativo e supervisão remota integrada, cuja implantação exige integração entre fornecimento, instalação, parametrização e comissionamento em testes integrados (peça 73, p. 5-9).

33. Por isso, alegou ter incluído esse serviço como requisito para habilitação técnica, embora o valor do UPS represente 1,34% do contrato, sua materialidade funcional e técnica é elevada, com custo estimado em R\$ 8,25 milhões. A justificativa para a exigência de atestado único ressalta que o quantitativo de referência (≥ 620 kVA) foi fixado como marcador técnico de porte correspondente a aproximadamente 20,7% da carga total prevista (3.000 kVA), com finalidade de evidenciar domínio operacional sistêmico em uma única instalação de missão crítica, e que a necessidade dessa demonstração foi motivada tanto pela complexidade intrínseca do sistema quanto pelo histórico de contratações pretéritas da obra, requerendo capacidade executiva consolidada (peça 53, p. 4-5).

34. A nota também explicita a função do CPD do TRF1 e a criticidade de continuidade 24x7 para sistemas administrativos e judiciais, segurança institucional (CFTV, controle de acesso, detecção e combate a incêndio) e automação predial, indicando que a falha do UPS implicaria paralisação imediata de sistemas críticos, risco à segurança da informação e comprometimento operacional do edifício-sede, razão pela qual tal infraestrutura é tratada como de alta criticidade no conjunto da obra (peça 73, p. 6).

Resposta do Consórcio DH/JL (peças 94 e 95)

35. Ainda, em 10/9/2025, o Consórcio DH/JL trouxe elementos adicionais sobre os fatos apontados na representação. Em suma, a representante contestou os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram sua inabilitação na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024.

36. A representante sustenta que a inabilitação decorreu exclusivamente da exigência de atestado técnico para o item de fornecimento de *nobreaks* (UPS), constante do item 6 da Tabela 9 do Termo de Referência. Argumenta que tal exigência é juridicamente indevida, pois o serviço não possui relevância técnica nem valor significativo, conforme critérios do §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021. O documento explica que o dispositivo legal utiliza o operador lógico “OU”, e não “E”, permitindo que apenas um dos critérios seja suficiente para justificar a exigência de atestado (peça 94, p. 4-5).

37. Alega-se que o fornecimento de nobreaks é um item padronizado, sem complexidade técnica, conforme descrito por: (i) segmentação entre fornecimento de materiais e serviço relacionado ao sistema na planilha orçamentária; (ii) aplicação de BDI diferenciado, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário); (iii) cotação realizada junto a fornecedores especializados, e não construtoras; (iv) pagamento extraordinário previsto no Termo de Referência, reforçando a natureza de aquisição; (v) itens de mero fornecimento, não sendo passível de subcontratação apenas formalmente, pois nenhuma construtora fabrica *nobreaks*, de modo a ser desprovida de efeito prático. Ademais, utiliza esses argumentos para contestar a justificativa técnica para a exigência de atestado único para o sistema UPS, apontando ser desproporcional e não justificada tecnicamente, contrariando a jurisprudência dessa Corte (peça 94, p. 6-12).

38. A representante aponta que a manutenção da inabilitação do Consórcio DH/JL favorece indevidamente a segunda colocada, cuja proposta é R\$ 30,7 milhões mais onerosa (peça 94, p. 5), alertando o risco de dano ao erário e violação aos princípios da economicidade e vantajosidade.

39. A representante também aponta inconsistências nos documentos anexos pelo TRF1 e Novacap, que teria atribuído indevidamente três motivos de inabilitação ao consórcio: (i) ausência de atestado para execução de sistema de UPS; (ii) não cumprimento da cota de PCD; e (iii) ausência de CAT registrada no CREA/CAU (peça 94, p. 14). Em contraponto, a representante afirma que os dois últimos motivos são sanáveis por diligência, conforme reconhecido pela própria Novacap e jurisprudência do TCU (Acórdão 523/2025-TCU-Plenário) (peça 94, p. 15).

40. Ainda, contesta o fundamento técnico que exige 620 kVA como 20,7% de 3.000 kVA, apontando que o Termo de Referência prevê apenas 2.480 kVA como carga total de UPS (Tabela 5 do TR), o que torna o atestado apresentado (558,6 kVA) equivalente a 22,52%, superior ao patamar exigido (peça 94, p. 17-18).

41. Por fim, sobre a capacidade técnica do consórcio, a representante apresenta o Contrato 1/2019, firmado entre a empresa Jota Ele Construções Cíveis S/A e a Assembleia Legislativa de Goiás (ALEGO), em que informa que forneceu e instalou dois *nobreaks* de 400 kVA cada, totalizando 800 kVA. Aponta que os equipamentos são idênticos aos exigidos no edital, fornecidos pelo mesmo fabricante (peça 94, p. 20-23).

Análise das respostas

42. A presente representação foi motivada especialmente diante das condições editalícias relacionadas aos requisitos de qualificação técnica operacional de licitante, que poderiam indicar em prejuízo a competitividade do certame. Como consequência, houve os questionamentos relacionados a habilitação das licitantes classificadas em primeiro (inabilitada) e segundo lugar (habilitada).

43. Isto posto, a partir das respostas e documentos encaminhados, esta instrução foi ordenada nos temas a seguir, a fim de facilitar a compreensão e prover uma ordem lógica aos argumentos: (i) ausência de motivação das exigências do edital para comprovação da capacidade técnica operacional de licitante, incluindo a análise sobre a relevância técnica, a complexidade e a importância do serviço de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS) para o conjunto da obra; (ii) ilegalidade na inabilitação do Consórcio DH/JL (primeira colocada); e (iii) fragilidade na habilitação do Consórcio Tribunal Novacap (segunda colocada).

Ausência de motivação das exigências do edital para comprovação da capacidade técnica operacional

44. As condições estabelecidas em edital para comprovação da habilitação técnica operacional são transcritas abaixo. Em suma, as licitantes deveriam apresentar atestado de capacidade técnica operacional para os serviços contidos na Tabela 9 do Termo de Referência, que incluíam, por exemplo: elaboração de projetos

com metodologia BIM, elaboração de projeto estrutural e execução de instalações de subestações elétrica, de geração de emergência, de geração de fonte alimentação ininterrupta e de climatização (peça 76, p. 34):

15.1. A Proponente deverá comprovar sua habilitação técnica operacional de acordo com as tabelas abaixo:

15.1.1. Para comprovação de sua Habilitação Técnico-Operacional, as Licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:

15.1.1.1. Registro ou Inscrição da pessoa jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou no órgão de classe do país de origem da licitante equivalente ao registro brasileiro;

15.1.1.2. 1 (um) único Atestado de Capacitação Técnico-Operacional, acompanhado da CAT ou da CAO, para cada um dos itens, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante tenha desempenhado satisfatoriamente os serviços, com a quantidade mínima exigida, constantes na Tabela 9, tendo em vista a alta complexidade da obra e estar sendo exigido "quantidade mínima exigida" bem razoáveis aos valores da obra em questão.

Tabela 9 - Exigências para habilitação técnica operacional

Item	Descrição	Unidade	Quantidade exigida
1	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove que a licitante tenha desempenhado satisfatoriamente serviços de elaboração de projetos de arquitetura e engenharia com a utilização da <u>metodologia BIM</u>, constando dos seguintes projetos: a) <u>Projeto arquitetônico com especificações de materiais e acabamentos;</u> b) <u>Projeto de instalações elétricas e eletrônicas constando de:</u> b1) Subestação; b2) Geração de emergência com grupo motor gerador; b3) Sistema de Energia Ininterrupta (UPS); b4) Sistema de Iluminação e Tomadas; b5) SPDA; b6) Sistema de Detecção e Alarme de Incêndio; b7) Sistema de CFTV e de Controle de Acesso; b8) Sistema de Supervisão e Automação Predial; b9) Sistema de Cabeamento Estruturado. c) <u>Projeto de instalações de prevenção e combate a incêndio;</u> d) <u>Projeto de instalações mecânicas e de utilidades constando de:</u> d1) Instalações de Climatização com Sistema de água gelada ou Instalações de Climatização com Sistema VRF.	m²	≥ 15.000,00
2	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove que a licitante tenha desempenhado satisfatoriamente serviços de elaboração de Projeto Estrutural em concreto protendido.	m²	≥ 2.000,00
3	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de obras de edificações, com exceção de: galpão, portos, praças, quadras, parques.	m²	≥ 34.000,00
4	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de instalações de subestação elétrica com cabine de transformação de energia.	kVA	≥ 2.000
5	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de instalações de geração de emergência por grupos geradores.	kVA	≥ 1.300
6	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS).	kVA	≥ 620
7	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de instalações e climatização, tipo expansão indireta com chillers com condensação a água ou a ar em obra de edificação com exceção de: galpão, portos, praças, quadras, parques.	TR	≥ 980
8	Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove: Execução de instalações de climatização, tipo expansão direta com sistema VRF em obra de edificação com exceção de: galpão, portos, praças, quadras, parques.	TR	≥ 200

15.1.1.3. Os atestados de Capacidade Técnico-operacional deverão vir acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Operacional - CAO, nos termos da resolução nº 1.137/2023 - CONFEA, ou das Certidões de Acervo técnico (CAT) com suas anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT), emitidas pelos conselhos de fiscalização profissionais competentes, em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados.

45. Conforme jurisprudência dessa Corte e análise preliminar da unidade técnica (peça 19), a identificação das parcelas exigíveis para comprovação da qualificação técnica de licitante deve ser motivada no transcurso de um procedimento licitatório de modo a guardar relação com as necessidades ligadas ao objeto da licitação, não podendo ser restritivas a ponto de limitar a participação de possíveis interessados (Acórdãos 548/2022, 1.567/2018 e 1.417/2008, todos do Plenário do TCU).

46. Primeiramente, acerca da motivação para exigência de atestado único, conforme a transcrição acima, a Novacap alega a alta complexidade da obra e a exigência de uma quantidade mínima razoável aos totais da obra.

47. Ainda, em sede de esclarecimentos sobre possível restrição a competitividade quanto a esse ponto, a comissão de licitação respondeu que a exigência é fundamentada por: (i) a complexidade da obra, que requer uma vasta área construtiva, demandando que a contratada tenha diversas frentes de trabalho e capacidade técnica-operacional para sua execução completa e cumprimento de todas as cláusulas contratuais; (ii) a área mínima exigida para o atestado corresponde a menos de 10% da área total a ser construída, que é de 167.899,36 m² (peça 54, 7-8).

48. Ademais, também foi informado em outro esclarecimento que a exigência de atestado único tinha o intuito de “garantir a execução integrada dos sistemas, cuja complexidade exige experiência consolidada em sua implantação, em escala compatível com o projeto” (peça 54, p. 14).

49. Em suma, sobre a exigência de atestado único, a justificativa disposta no Termo de Referência mostra-se ser insuficiente, no entanto, foi complementada em sede de esclarecimentos, que não ocasionaram em impugnação, ato destinado em apontar e contestar irregularidades no edital de licitação. Esclarece que, conforme Acórdão 179/2021-TCU-Plenário (rel. Ministro Raimundo Carreiro), os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório são regras do certame, de modo a possuírem natureza vinculante, compondo as regras do edital, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ainda, segundo o TRF1, em resposta a esta Corte, a exigência buscava impedir a pulverização de experiências fragmentadas que não demonstram domínio de um sistema completo e equivalente em escala e integração. Em outras palavras, garantir a execução simultânea dos sistemas da edificação.

50. Em segundo lugar, especialmente sobre o serviço que resultou em questionamentos, a capacidade em executar sistema de energia ininterrupta (UPS), ou *nobreaks*, o Termo de Referência qualifica o objeto como de alta heterogeneidade e complexidade ao envolver (peça 76, p. 2):

4. Edificação com instalações prediais e especiais diferenciadas:

Adicionalmente à elevada área de construção, o complexo de obras que abrigará o TRF1 foi planejado com ênfase na eficiência e integração dos sistemas construtivos, de maneira a garantir um alto padrão de qualidade. O projeto incorpora diversos sistemas que refletem um compromisso com a modernidade, sustentabilidade e segurança. Um dos pontos principais é a geração de energia de emergência, que garante a continuidade das operações críticas mesmo em situações de interrupção no fornecimento de energia elétrica, evitando qualquer impacto negativo nas atividades essenciais do TRF1. A automação predial integrada e avançada desempenhará um papel fundamental ao abordar diversos sistemas, como os de iluminação, climatização, segurança e controle de acesso, entre outros. Essa integração proporcionará um ambiente mais seguro, eficiente e sustentável. No que se refere à segurança, o complexo conta com sistemas completos de combate e prevenção a incêndios, incluindo chuveiros automáticos, detectores de fumaça e sinalização de emergência, tudo projetado para garantir a proteção total dos ocupantes e do patrimônio. O Sistema de Climatização, por sua vez, foi pensado para garantir conforto térmico nos ambientes com elevado índice de eficiência energética e coeficiente de performance. (grifos acrescidos)

51. Em complemento, o Memorial Descritivo detalha as condições desse sistema de UPS, sendo necessários dois de 500 kVA para o Centro de Processamento de Dados (CPD) e quatro de 500 kVA para as cargas de tecnologia de informação e de sistemas de supervisão e controle e de segurança predial. Ainda, o Memorial detalha a tecnologia a ser empregada, com capacidade total de 3.000 kVA, topologia redundante, autonomia mínima de 10 minutos, *bypass* manual/automático, sincronismo ativo e supervisão remota integrada, cuja implantação exige integração entre fornecimento, instalação, parametrização e comissionamento em testes integrados (peça 72, p. 155-158).

52. É importante retomar os detalhes contidos no Memorial Descritivo, pois o Termo de Referência estabelece que, para interpretação de divergências entre os documentos técnicos, o Memorial Descritivo e Especificações Técnicas prevalece, quando comparado com planilhas estimativas e desenhos de projetos, por exemplo, assim, demonstra a relevância do documento (peça 76, p. 36).

53. Por fim, a Nota Técnica 12/2025 (peça 73, p. 11) justifica a vedação ao somatório para esse serviço, derivada de uma necessidade de: (i) aferição sistêmica/indivisível, que exigem capacidade integrada; (ii) o quantitativo de 620 kVA, aproximadamente 20,7% da capacidade do sistema total é moderado e funciona como marcador de porte; (iii) a competitividade foi preservada; e (iv) a redação é clara e motivada.

54. Conforme argumentado nos parágrafos anteriores, as duas primeiras necessidades são pertinentes e atendem ao art. 67 da Lei 14.133/2021, tendo em vista que para aferir a capacidade técnica de licitante é preciso um marcador objetivo e numérico a fim de promover o equilíbrio entre competitividade e muitos interessados. Assim, entende-se que a imposição do edital restava em experiência na implantação de sistema UPS com potência ≥ 620 kVA em uma mesma instalação, diferente caso fosse a comprovação de um único nobreak com essa potência mínima.

55. Acrescenta-se também que valorar a experiência de licitante com base na destinação do sistema, por exemplo, se para hospital ou para aeroporto ou para edificação traria subjetividade a classificação, o que poderia indiciar em viés à qualificação. Ademais, sobre o quantitativo, conforme o disposto no item 18 do Termo de Referência, as informações contidas no Memorial Descritivo e Especificações Técnica devem prevalecer, evidenciando que a capacidade total do sistema é de 3.000 kVA, assim o marcador em 620 kVA (20,667%) mostra-se dentro do limite imposto no §2º do art. 67 da Lei 14.133/2021, inferior a 50%.

56. O sistema de UPS se mostra necessário e relevante para garantia da continuidade das operações críticas em situações de interrupção no fornecimento de energia elétrica, evitando qualquer impacto negativo nas atividades essenciais do TRF1, assim demonstram pertinência à complexidade e à importância do objeto como um todo, conforme disposto na descrição do objeto no Termo de Referência (peça 76, p. 2).

57. Em que pese a representatividade monetária do serviço relacionado a *nobreak* seja de 1,352% do valor total estimado, a relevância técnica se mostrou aderente às necessidades do objeto, de modo a atender o §1º do art. 67 da Lei 14.133/2021, conforme fundamentados nos parágrafos acima desse relatório.

58. Por outro lado, é importante salientar que a escolha das condições e critérios de qualificação técnica de licitante em edital devem ser motivadas de maneira explícita, direta, clara e objetiva, seja em documentos técnicos destinados a fundamentar a licitação ou no Termo de Referência. Assim, refuta-se o quarto argumento disposto na Nota Técnica 12/2025, quanto à clareza e motivação, tendo em vista que a justificativa sobre a escolha dos serviços e condições relacionados a capacidade técnica e operacional de licitante não é explicitamente verificada nos autos.

59. Ainda, destaca-se o objeto a que se refere a Concorrência Eletrônica 90002/2024:

Contratação integrada de empresa ou consórcio, nacional ou internacional, com vistas à elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Arquitetura e de Engenharia, bem como As Built (“Como Construído”); à obtenção de licenças, outorgas e aprovações; à execução de obras e serviços de engenharia; ao fornecimento e instalação de mobiliário fixo; montagem, realização de testes, pré-operação e demais operações necessárias e suficientes à entrega final da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a ser implantado no endereço: Setor de Administração Federal Sul (SAF), Quadra 5, Lote 03, Asa Sul, Brasília - DF.

60. Em suma, a licitação objetiva selecionar empresa para a entrega final da nova sede do TRF1, abrangendo a elaboração de projetos, a execução das obras e as demais operações necessárias para o seu pleno funcionamento, com instalações integradas e em operação.

61. Sobre a alegação da Novacap e do TRF1 de que as demais licitantes teriam atendido as condições do edital, foi feita uma análise das propostas técnicas das licitantes, inseridas neste processo e disponíveis no ComprasNet, somente para o serviço de instalação de fonte de energia ininterrupta, conforme disposto na Tabela 1 desta instrução.

62. Esclarece, primeiramente, que para pontuação durante a fase de julgamento da proposta técnica, era necessário que a empresa comprovasse a execução de energia de fonte ininterrupta com mínimo de 1.240 kVA (item 12.3.4.2 do Termo de Referência, peça 76, p. 24). Caso atingisse, a licitante receberia pontuação para esse serviço, assim essa etapa possui fins classificatórios, apenas surgindo efeitos para classificação da proposta técnica. Para fins de habilitação, com caráter eliminatório, o quantitativo mínimo para esse serviço é de 620 kVA, conforme já destacado nesta instrução.

Tabela 1 – Comparativo licitantes sobre capacidade em executar instalações de energia ininterrupta (UPS).

Licitante	Potência (kVA)	Observações
Consórcio Capital Federal	800 kVA	-Peça 101, p. 1, 4
Consórcio DH/JL	558,6 kVA (98% x 570kVA)	-Peça 58, p. 1, 56; -Licitante representa 98% do consórcio atestado na CAT.
Consórcio Novajuris	1.753,1 kVA (47% x 3.730 kVA)	-Peça 57, p. 2, 30, 101-102 -Licitante representa 47% do

Licitante	Potência (kVA)	Observações
		consórcio atestado na CAT.
Consórcio Porto Belo - Joule - Oliveira Araújo	700 kVA	peça 56, p. 167
Consórcio Tribunal Novacap	680 kVA	Peça 60, p.40, 50
GCE S/A	Não indicado	Não indicado

Fonte: ComprasNet (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/1?compra=92616203900022024>, acesso em 3/10/2025) e Planilha - Verificação da Tabela 5 (Execução de Obras) (disponível em: <https://app.novacap.df.gov.br/sislicitapublica/licitadetail/6535>, acesso em 2/10/2025).

63. Primeiramente, a licitante GCE S/A não apresentou proposta técnica, conforme verificado no link de acompanhamento da licitação e notas técnicas de análise, restando cinco licitantes aptas para análise da proposta técnica. Em segundo lugar, observa-se que, para fins de habilitação, quatro dos cinco classificados possuíam atestados que comprovassem a habilidade técnica operacional para execução de instalação de fontes de energia ininterrupta (UPS). Assim, não demonstrou ser uma atividade especializada que poderia restringir indevidamente. Ou seja, sobre a competitividade, constata-se que não restou qualificado a restrição ou direcionamento.

64. A respeito do argumento trazido pela representante de que a adoção de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) diferenciado para esses itens trataria de serviço de mero fornecimento, passível de subcontratação, é preciso esclarecer alguns pontos.

65. Inicialmente, para qualificação técnica de licitante, por habilitação técnica, faz-se necessária a comprovação da capacidade em executar o conjunto da obra/objeto a ser licitado. No caso concreto, um dos requisitos é: “Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAO), com Atestado Técnico da proponente, que comprove a execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS) ≥ 620 kVA” (peça 76, p. 34). Ou seja, a licitante é habilitada quando comprovada a entrega do sistema de fonte de alimentação ininterrupta e em funcionamento. Esclarece: a garantia da existência de sistema de fonte de energia ininterrupta não é suficiente apenas com a entrega em obra de *nobreaks* e banco de baterias, ou seja, além da entrega, faz-se necessário a instalação e a integração com os demais sistemas.

66. Em mesma análise, o mero fornecimento de *chillers* e cassetes para sistemas de ar-condicionado na obra não garante a climatização do ambiente, ou seja, faz-se necessária a instalação desses equipamentos e integração com os demais sistemas. Isto posto, a completude do serviço é atestada quando do fornecimento do material e a instalação desse sistema.

67. Em outro aspecto, a adoção do BDI diferenciado se relaciona ao tema de orçamento de obras públicas e se faz necessária nos casos:

Súmula-TCU 253/2010: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

68. Em síntese, o BDI é composto por custos indiretos, quais sejam: administração central, custos financeiros, impostos, riscos e seguros e garantias contratuais. O voto que embasou o Acórdão 1.785/2009-TCU-Plenário dispõe que “a redução do BDI ocorre quando a intermediação para fornecimento de equipamentos é atividade residual da construtora.”. O Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro Marcos Bemquerer) explica claramente a incidência da diferenciação:

300. Por configurar uma atividade econômica de mera intermediação da construtora, o que requer uma menor mobilização e complexidade no gerenciamento e na execução por parte da empresa, não seria razoável aplicar a taxa de BDI dos serviços de engenharia da obra, pois a Administração

Pública estaria pagando desnecessariamente pela incidência de percentual superior ao que deveria ser cobrado.

301. A redução da taxa de BDI para fornecimento de materiais e equipamentos relevantes se justifica pelo fato de as parcelas relativas à administração central e à remuneração do particular apresentarem percentuais inferiores em relação aos estabelecidos para a execução da obra, dado que o simples fornecimento desses bens apresenta menor complexidade e exige menor esforço e tecnologia em relação aos demais serviços prestados, e por não incidir o tributo que recai sobre os serviços (ISS).

69. A incidência de BDI diferenciado em equipamentos é necessária para evitar pagamento a maior por parte da Administração Pública, considerando que os cursos relacionados a mobilização e riscos, por exemplo, são menores. Tal qual foi executado no orçamento da presente contratação, para o item *nobreaks*, em que houve diferenciação entre equipamentos e instalação (serviço).

70. Em suma, a relação entre incidência de BDI diferenciado e requisitos de qualificação técnica não é conexa, como alegado pela representante, não merecendo prosperar. A capacidade técnica de licitante é necessária para comprovar que a empresa é hábil em executar o serviço, instalação, sistema, obra, de modo a complementar o conjunto do objeto de licitação. O BDI diferenciado relaciona-se ao tema de orçamento de obras públicas, a fim de evitar um pagamento a maior da administração pública.

71. Em síntese, a exigência de atestado único se mostrou necessária considerando a necessidade de frentes de trabalho simultâneas e, principalmente, execução integrada de sistemas, fundamentado especialmente em esclarecimentos (peça 54, p.7-8, 14).

72. Assim como, a escolha do serviço de fonte de energia interrupta como critério de habilitação se mostrou pertinente à complexidade e à importância do objeto como um todo, para garantia da continuidade das operações críticas em situações de interrupção no fornecimento de energia elétrica, evitando qualquer impacto negativo nas atividades essenciais do TRF1, conforme disposto na descrição do objeto no Termo de Referência (peça 76, p.2). Entretanto, tratando-se de atos motivados, a justificativa para essas assunções, inclusive para exigência de atestado único, deve ser explícita, direta, clara e objetiva, seja em documentos técnicos destinados a fundamentar a licitação ou no próprio Termo de Referência, ou seja, em documentos preparatórios do certame, o que não foi constatado nos autos, dando procedência parcial às alegações.

73. Por fim, acrescenta-se que o fato foi constatado no âmbito do TC 008.433/2025-9 (pendente de apreciação até a presente data), inserida dentro do ciclo de Fiscobras 2025. A ausência de justificativa para os requisitos necessários para comprovar a capacidade técnica operacional de licitante foi considerada uma falha ou impropriedade na fiscalização. No entanto, por não restar qualificada a restrição à competitividade ou direcionamento a licitação, foi proposta a ciência:

211. Dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que (achado III.1):

(...)

c) A ausência de motivação técnica para identificação de quais parcelas serão exigidas comprovações, para fins de habilitação técnica, contraria o inciso II e §1º, ambos do art. 67 da Lei 14.133/2021, de modo que seja elementar justificativa técnica sobre: (i) a exigência de atestados referente às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo, sendo a significância aquela cujo valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação; (ii) os quantitativos definidos e os serviços enquadrados como similares a complexidade tecnológica e operacional do objeto licitado; (iii) a impossibilidade de somatório de atestados, a depender da complexidade do objeto.

74. Ante o exposto, constata-se que os fatos representados foram verificados em fiscalização destinada ao objeto, assim propõe-se que as considerações presentes nessa representação sejam tratadas em mesmo processo de controle externo, TC 008.433/2025-9, a fim de centralizar as informações e facilitar a gestão processual.

Ilegalidade na inabilitação do Consórcio DH/JL

75. Em suma, o Consórcio foi inabilitado por: (a) ausência de comprovação da capacidade técnica relativa à instalação de sistema de energia ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA; (b) ausência de comprovação do cumprimento da cota legal de contratação de pessoas com deficiência ou reabilitadas, conforme art. 93 da Lei 8.213/1991; e (c) ausência de apresentação de atestado técnico exigido para habilitação de profissional responsável por projeto arquitetônico (peça 43, p. 11).

76. De antemão, conforme informado, os dois últimos requisitos poderiam ser sanados com diligências, de modo a evitar a inabilitação desarrazoada de licitantes e a atender a jurisprudência dessa Corte (Acórdãos 2.209/2025, 1.930/2025, 641/2025 e 2.209/2025, todos do Plenário do TCU), em obediência aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e economicidade (peças 79 e 80). Entretanto, a motivação principal do presente processo resta sobre a capacidade técnica da licitante quanto ao sistema de energia ininterrupta.

77. As condições do edital sobre esse item tratava-se de: um único atestado de capacidade técnico-operacional que comprove a execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS) com quantidade $\geq$ 620 kVA. Conforme argumentado nos parágrafos anteriores desta instrução, em que pese não motivada adequadamente inicialmente, os requisitos de qualificação são pertinentes à complexidade e à importância do objeto como um todo e o quantitativo mínimo requerido está dentro do limite imposto pelo art. 67 da Lei 14.133/2025 (inferior a 50%), ou seja, trata-se de um marcador legal.

78. A representante apresentou atestado que comprovou a execução de *nobreaks* de 558,6 kVA, considerando que o objeto foi executado por consórcio, cujo líder era a Jota Ele Construções Civil LTDA (98%) (peça 58, p. 1, 56). Constatou-se também que não foi apresentado na proposta da licitante, nem em sede de diligências ou recursos, outros atestados que atingissem o marco definido em edital.

79. Para fins de habilitação, a fim de não afrontar os princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, faz-se elementar a definição de parâmetros objetivos no edital acerca da qualificação técnico-operacional, por exemplo, marco numérico baseado em quantitativo (Acórdão 1.998/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar). Assim, no caso de não atendimento desse quantitativo, em obediência ao julgamento objetivo e às regras do edital, o caminho usual é a inabilitação de licitante e convocação da segunda colocada para negociação e demais fases (§1º, art. 61, Lei 14.133/2021).

80. Acerca da alegação de que o quantitativo atestado representa 22,52% da capacidade estimada de 2.480 kVA, esclarece que o marcador se tratou de potência de 620 kVA, não um percentual da capacidade total. Assim como, a potência requerida pelo sistema é de 3.000 kVA, conforme disposto no Memorial Descritivo e Especificações Técnicas (peça 72, p. 155-157), ressaltando que a peça é o elemento técnico da licitação e que norteia a execução dos serviços, inclusive elaboração de projetos:

7.9.17. Por esse motivo, estabeleceu-se exigências mínimas de qualificação técnica da futura CONTRATADA a partir dos requisitos constantes no Memorial Descritivo (Doc. SEI 156483128), o qual faz parte da documentação técnica de licitação.

81. Caso o cenário em análise caracterizasse em inabilitação com base em critérios desproporcionais, por exemplo: (i) exigir quantitativos além de 50% dos serviços, ou (ii) critérios muito específicos a fim de garantir uma identidade única com o objeto a ser licitado; haveria um dever em anulação do certame e retorno às fases iniciais e preparatórias para ajustes das cláusulas editalícias. Entretanto, para o presente caso, reitera-se que, embora a motivação para as exigências não tenha sido apresentada direta e explicitamente no processo, os requisitos de qualificação são pertinentes à complexidade e à importância do objeto como um todo e o quantitativo mínimo requerido está dentro do limite legal, ou seja, trata-se de um marcador válido.

82. É importante salientar as consequências de decisão contrária por parte do gestor: espera-se de gestores que, ao julgarem as propostas e a habilitação de licitantes, sigam o rito legal (Lei 14.133/2021) e as condições impostas em edital de licitação, que se faz regra em licitações em obediência ao princípio da vinculação. Caso o edital apresentasse cláusulas indevidas ou desproporcionais, o julgamento indicaria viés, demandando o retorno do processo às fases iniciais. Por outro lado, em situações em que o edital foi submetido a esclarecimentos e não foi impugnado, assume a razoabilidade do edital, formando lei do certame. Assim, a habilitação de licitante que tenha apresentado atestado com quantitativo inferior ao requerido em edital feriria gravemente a isonomia do certame, pois outras licitantes que não apresentaram proposta, por não atenderem aos critérios, poderiam participar, por exemplo.

83. A respeito de petição inserida no processo em 11/9/2025, sobre a capacidade técnica do Consórcio DH/JL, foi informado sobre a existência de Contrato 1/2019, firmado entre a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) e a empresa Jota Ele Construções Cíveis S/A, em que exigiu a execução do fornecimento e instalação de dois nobreaks de 400 kVA cada, alcançando 800 kVA. Em consulta ao portal da transparência da ALEGO, constatou-se que o contrato está em andamento, ou seja, as atividades estão em andamento, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 1 – Portal da Transparência ALEGO – Contrato 1/2019

The screenshot displays the 'Portal da Transparência' of the Assembleia Legislativa de Goiás. At the top, there are statistics: 'Total de Contratos: 1', 'Total Empenhado: R\$114.287.101,74', and 'Total Pago: R\$114.287.101,74'. The main section is titled 'JOTA ELE CONSTRUÇÕES CÍVIS S/A' and includes links to 'Baixar Contrato' and 'Baixar Edital da Licitação'. Below this, a table provides contract details:

Número do contrato: 01/2019	CNPJ: 77.591.402/0001-32	Início: 30/01/2019	Encerramento: 30/09/2025	Valor empenhado: R\$114.287.101,74	Valor pago: R\$114.287.101,74
Número do Processo: 2018004493	Gestor: RODRIGO SILVA SANTOS	Suplente: LUIZ CARLOS DA SILVA AMARAL	Portaria Gestores: Baixar Portaria Nº 135, 20 de abril de 2023.pdf		

Below the table, there is a section for 'Aditivos' with a link to 'Baixar Sexto Termo Aditivo ao Contrato 01-2019 - 2022003538 - JOTA ELE CONSTRUÇÕES CÍVIS SA.pdf'. Further down, another table shows contract dates and value:

Início: 05/08/2022	Fim: 30/09/2025	Valor: R\$1.115.669,53
------------------------------	---------------------------	----------------------------------

The bottom of the page features a footer with contact information for the Assembleia Legislativa de Goiás, including the address 'Palácio Maguito Vilela', phone number '(62) 3221-3000', and website 'faleconosco@al.go.br'. It also includes various service icons like 'Acesso ao Portal de ALEGO', 'Radar da Transparência', 'Acesso à LGPD', 'Portal de Dados Abertos de Assembleia', 'Carta de Serviços', 'Site acessível', 'HTML5', 'Saiba mais sobre a Casa do Povo', 'Acesso ao Opine Cidadão', 'Ouvidoria da ALEGO', and 'Serviço de Informação ao Cidadão'.

Fonte: https://transparencia.al.go.leg.br/contratos-e-convenios/contratos?pagina=1&termo=77591402000132&contrato_vigente=sim, acesso em 25/9/2025.

84. Sobre o procedimento de emissão de atestado de capacidade técnica operacional, a empresa deve solicitar declaração ao contratante da obra ou serviço, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, a fim de confirmar a execução da obra ou a prestação do serviço e identificar seus elementos quantitativos e qualitativos, o local e o período de execução, os responsáveis técnicos envolvidos e as atividades técnicas executadas. Nos casos dos serviços não concluídos, como no caso em análise, a empresa deve solicitar ao contratante um atestado de capacidade parcial, em que conste somente os serviços que foram concluídos, explicitando o período e etapas executadas (disponível em: <https://www.creaba.org.br/5505-2/>, acesso em 25/9/2025).

85. A declaração e o registro se faz necessário para atendimento da Lei 14.133/2021, conforme abaixo:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

86. Isso posto, a fim de atestar essa capacidade técnica operacional, fazia necessária a apresentação pelo Consórcio DH/JL de atestado de capacidade parcial, durante as fases de classificação ou de habilitação ou

de recursos, de modo a atestar essa condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame (art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021), sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes (Acórdão 602/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia).

87. Após busca na proposta técnica do Consórcio DH/JL, especialmente nos documentos relacionados a habilitação técnica, verificou-se que não constam nos autos atestado de capacidade parcial vinculado a esse objeto, Contrato 1/1019, firmado com a ALEGO. Assim, não seria possível atestar a capacidade operacional da licitante apenas diante da vigência de um contrato, com apresentação de cotações, sem qualquer atestado emitido pela contratante da obra.

88. Ainda, sobre a alegação de possível economia de R\$ 30 milhões, o argumento não merece prosperar, pois, para o caso concreto, há duas vias. A primeira relaciona-se a anulação do certame, retorno a fase preparatória para que o TRF1 e a Novacap adequem as regras do edital e os documentos preparatórios, de modo a incluir justificativa explícita, direta, clara e objetiva sobre a relevância técnica das condições de habilitação técnica, antes da fase de apresentação de propostas/lances e de julgamento do certame. No entanto, sugerir o retorno da licitação às etapas iniciais não poderia garantir em preços equivalentes aos auferidos na atual etapa de lances, em regime de competitividade, além de decorrer em ônus administrativo significativo.

89. A outra via, para o caso concreto, em que pese ser a solução para esses casos de vícios insanáveis, os serviços destinados a qualificar tecnicamente licitante, conforme Tabela 9 do Termo de Referência, são pertinentes à complexidade e à importância do objeto da licitação, atendendo o objetivo central da etapa: demonstrar capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional (II, art. 67, Lei 14.133/2021). Assim, é imprescindível avaliar as duas alternativas e considerar as consequências práticas de eventual decisão de anulação do certame (art. 20, Decreto-Lei 4.657/1942 – LINDB).

90. Ante o exposto, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos econômicos e jurídicos decorrentes de ônus administrativo significativo, além de prejuízo advindo da não continuidade das obras do empreendimento, caso o certame seja anulado e retorno dos autos à fase preparatória, sugere-se a revogação da cautelar para continuidade do certame.

Fragilidade na habilitação do Consórcio Tribunal Novacap

91. As alegações relacionadas a habilitação do consórcio classificado em segundo lugar se resumem a: (i) não comprovar a potência mínima exigida (620 kVA); (ii) não comprovar as especificações técnicas do edital; e (iii) superioridade da experiência do Consórcio DH/JL quando comparada a complexidade e valor contratual dos atestados apresentados.

92. Sobre o primeiro item, o atestado emitido pelo Oncomed Centro de Prevenção e Tratamento de Doenças Neoplásicas LTDA atesta a execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta com capacidade total de 680 kVA (peça 60, p. 39, 50), superior ao marco numérico definido em edital. Ainda, em sede de recursos, também foi questionada sobre a real capacidade do sistema fornecido, sendo objeto de diligência para que a capacidade total fornecida fosse confirmada ou retificada.

93. Em resposta, a pessoa jurídica de direito privado confirmou os quantitativos informados, conforme verificado na Figura 2 desta instrução.

Figura 2 – Resposta a diligência realizada para confirmação de atestados

Belo Horizonte, 29 de julho de 2025

Ao
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL - NOVACAP

A/C: Sra. Aline Alves de Oliveira
Chefe do Núcleo de Licitações – NL/PRES
REF.: Diligência nº56/2025 – NOVACAP/PRES/NLC
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA INTERNACIONAL n 90002/2024 – NLC/PRES – Código UASG: 926162

Prezados Senhores,

Em atendimento à diligência formulada por esta Comissão, referente ao **Atestado de Capacidade Técnica** emitido para a obra do *Orizonti – Instituto Oncomed de Saúde e Longevidade*, esclarecemos o quanto segue:

A empresa GND CONSTRUÇÕES através do Contrato de Prestação de Serviços na Modalidade **Engineering, Procurement and Construction – EPCM**, devidamente formalizado, foi a responsável pela execução integral das obras civis, instalações prediais e sistemas mecânicos da edificação, compreendendo todo o escopo previsto contratualmente.

O referido contrato incluiu o fornecimento de materiais, equipamentos, insumos, mão de obra e recursos específicos para execução completa do empreendimento, abrangendo, de forma expressa, as instalações elétricas, inclusive os sistemas de alimentação ininterrupta de energia (nobreaks) destinado às áreas críticas assistenciais do hospital, aos aceleradores lineares de partícula e ao Centro de Processamento de Dados (CPD), totalizando **7 (sete)** equipamentos com carga total de 680kVA.

Em resposta aos itens 3.1 e 3.2 da diligência, ratificamos que a empresa GND Construções foi integralmente responsável pelo fornecimento e instalação dos nobreaks mencionados no Atestado de Capacidade Técnica, consistindo em:

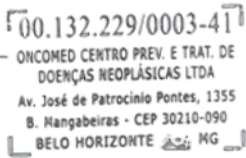
- 3 (três) equipamentos de 100 kVA;
- 4 (quatro) equipamentos de 80 kVA;
- 1 (um) equipamento de 60 kVA.

Cabe ressaltar que a instalação e o comissionamento dos referidos equipamentos foram realizados sob supervisão direta da equipe de engenharia e fiscalização da contratante ao longo da execução contratual.

Colocamo-nos à inteira disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,


 Cleber Stenille Antunes
 Diretora Experiência do Paciente


 00.132.229/0003-41
 ONCOMED CENTRO PREV. E TRAT. DE
 DOENÇAS NEOPLÁSICAS LTDA
 Av. José de Patrocínio Pontes, 1355
 B. Mangabeiras - CEP 30210-090
 BELO HORIZONTE - MG

Fonte: Nota Técnica 16/2025 (peça 86, p. 12)

94. Isto posto, a partir da confirmação pelo contratante em diligências, é possível afastar o argumento de não atendimento da potência mínima requerida, já que a capacidade total do sistema fornecido foi de 680 kVA. Cabe ressaltar que, caso verificasse falsidade do conteúdo disposto em atestado, configuraria inclusive em conluio entre empresas contratante e contratada, e crime contra a administração, especificamente fraude à licitação (Acórdãos 1.490/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

95. Ainda, conforme já destacado nesta instrução, a regra contida no Termo de Referência limita-se à exigência de potência do sistema, não incluindo as especificações do empreendimento. Caso incluísse características específicas do sistema, além da potência, poderia indiciar em restrição indevida do caráter competitivo do certame, conforme jurisprudência:

Acórdão 298/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo: nas contratações de obras e serviços, as exigências de qualificação técnica devem admitir a experiência anterior do licitante em obras ou serviços com características semelhantes ou de complexidade superior, e não necessariamente idênticas, às do objeto pretendido pela contratante.

96. Assim como, valorar os atestados, além da potência do sistema, com base na destinação, por exemplo, beneficiar atestados executados em edificações sobre atestados em hospitais ou em aeroportos; ou aceite apenas de atestados de execução com serviços idênticos ao do objeto traria subjetividade a classificação,

resultando em viés e lesão a isonomia entre as licitantes. Em mesma análise anterior, diante do cenário, esperar conduta diversa a que fora tomada pelo gestor caso inabilitasse a segunda colocada, não seria razoável, podendo configurar desobediência às regras do edital e afronta a princípio da vinculação.

CONCLUSÃO

97. A presente instrução tem como objetivo a análise das manifestações e das referidas diligências no âmbito da representação com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Consórcio DH/JL, quanto aos indícios de irregularidade e o elevado risco de dano ao erário.

98. O exame técnico evidenciou que a exigência de atestado único para comprovação da capacidade técnico-operacional relativa à execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta (UPS) foi pertinente à complexidade e à criticidade do objeto, embora a motivação não tenha sido apresentada de forma explícita, direta e clara nos documentos preparatórios. O Termo de Referência e os esclarecimentos prestados indicam que a exigência visava garantir a execução integrada dos sistemas, cuja falha comprometeria a continuidade das operações críticas do TRF1, incluindo CPD, automação predial e segurança institucional, com impacto nacional.

99. O quantitativo mínimo de 620 kVA, correspondente a aproximadamente 20,667% da capacidade total projetada (3.000 kVA), foi fixado como marcador numérico para aferir experiência proporcional à capacidade do sistema, estando dentro do limite legal previsto no art. 67 da Lei 14.133/2021 (estabelece limite de 50%). Além disso, está alinhado aos princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo (§1º, art. 61, Lei 14.133/2021).

100. Quanto à alegada ilegalidade na inabilitação do Consórcio DH/JL, constatou-se que a licitante não apresentou atestado que atendesse ao requisito mínimo de 620 kVA, tendo apresentado documento que comprovou apenas 558,6 kVA. Não foram identificados outros atestados que suprissem essa exigência durante as fases de habilitação ou recursos. Embora a motivação para a escolha do serviço e para a exigência de atestado único não tenha sido formalizada adequadamente, os requisitos são compatíveis com a complexidade do objeto e o quantitativo mínimo está dentro do limite legal, de modo que a inabilitação decorreu do não atendimento a critério objetivo previsto no edital, cuja observância é obrigatória em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

101. A alegação de possível economia de R\$ 30 milhões pelo Consórcio DH/JL não se sustenta. A anulação do certame e o retorno à fase preparatória, para que TRF1 e Novacap revisem o edital e os documentos técnicos com justificativa clara sobre as exigências de habilitação, não garantem que serão ofertados preços mais competitivos e ainda acarretarão elevado ônus administrativo.

102. No tocante à alegada fragilidade na habilitação do Consórcio Tribunal Novacap, verificou-se que o consórcio apresentou atestado único emitido por pessoa jurídica, comprovando a execução de sistema UPS com capacidade total de 680 kVA, superior ao mínimo exigido, informação confirmada em diligência junto ao contratante. A exigência editalícia restringiu-se à potência do sistema, não incluindo características específicas do empreendimento, em conformidade com a jurisprudência do TCU, que admite a experiência em serviços de complexidade equivalente ou superior, sem necessidade de identidade absoluta com o objeto.

103. Em síntese, a exigência de atestado único se mostrou necessária considerando a necessidade de frentes de trabalho simultâneas e, principalmente, execução integrada de sistemas, fundamentado especialmente em esclarecimentos. Assim como, a escolha do serviço de fonte de energia interrupta como critério de habilitação se mostrou pertinente à complexidade e à importância do objeto como um todo, para garantia da continuidade das operações críticas em situações de interrupção no fornecimento de energia elétrica, evitando qualquer impacto negativo nas atividades essenciais do TRF1, conforme disposto na descrição do objeto no Termo de Referência. Ainda, não se verificou restrição indevida à competitividade, tendo em vista a comprovação de atendimento desse requisito por quatro das cinco classificadas.

104. Entretanto, tratando-se de atos motivados, a justificativa para essas assunções, inclusive para exigência de atestado único, deve ser explícita, direta, clara e objetiva, seja em documentos técnicos destinados a fundamentar a licitação ou no próprio Termo de Referência, ou seja, em documentos preparatórios do certame, o que não foi constatado nos autos, dando procedência parcial às alegações.

105. Ante o exposto, considerando que os fatos representados foram verificados no âmbito do Fiscobras 2025 (TC 008.433/2025-9), pendente de acórdão decisório, propõe-se que as considerações presentes nessa

representação sejam tratadas em mesmo processo de controle externo a fim de centralizar as informações e facilitar a gestão processual.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

106. Registra-se o Procedimento Comum Cível na 8ª Vara da Fazenda Pública do DF do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT), cujo requerente foi Porto Belo Engenharia e Comercio LTDA e outros (Processo 071.0725-10.2025.8.07.0018). Inicialmente, deferiu a tutela de urgência e determinou a suspensão do certame em 13/8/2025. Entretanto, em 4/9/2025, decisão posterior determinou a remessa dos autos a uma das varas federais com competência cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, a fim de que se verifique a existência de interesse jurídico que justifique a presença da União no processo, na forma do art. 45 do CPC e súmula 150 do STJ.

107. Assim, o processo no âmbito da 20ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Processo 1104088-18.2025.4.01.3400) foi aberto para tratar do tema. Em decisão, determinou a revogação de decisão anterior, sobre a suspensão da homologação e da assinatura do contrato decorrente da licitação, assim como o indeferimento da tutela de urgência. Ainda, o processo foi declarado como extinto sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, VIII, do Código de Processo Civil (peças 90, 91 e 97).

108. Há também o Mandado de Segurança Cível na 2ª Vara de Fazenda Pública do DF, também no TJDFT, de autoria da Porto Belo Engenharia, que requereu a suspensão do certame (Processo 0710999-71.2025.8.07.0018). Em decisão disponibilizada em 14/8/2025, a liminar foi indeferida, sob as justificativas: (i) inexistência de urgência; (ii) não havia sido comprovada ilegalidade no julgamento da pontuação aplicada no certame licitatório, passível de controle judicial.

109. Por fim, no âmbito dessa Corte, foi solicitado via Ouvidoria, no âmbito do TC 017.462/2025-8, acesso ao presente processo de representação. Em Despacho de autoridade, foi deferido o pedido, contudo, determinou que esta unidade técnica adote as seguintes providências: a) impedir o acesso do solicitante a futuras manifestações de mérito desta unidade antes da respectiva deliberação do Tribunal; e b) obstar eventual tentativa de juntada de peças processuais pelo requerente no TC 016.360/2025-7, com o propósito de evitar tumulto processual (peça 6 do TC 017.462/2025-8).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la, parcialmente procedente;

b) revogar a cautelar expedida por meio do despacho, peça 22, referendada pelo colegiado mediante o Acórdão 1.933/2025-TCU-Plenário, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos econômicos e jurídicos decorrentes de ônus administrativo significativo, caso o certame seja anulado e retorno dos autos à fase preparatória, além de prejuízo advindo da não continuidade das obras do empreendimento;

c) informar ao representante, ao Tribunal Regional da 1ª Região e Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) da decisão que vier a ser proferida.

d) apensar, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, o presente processo ao TC 008.433/2025-9 (Fiscalis 100/2025), para análise em conjunto, posto que há conexão entre seus objetos.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio representação formulada pelo Consórcio DH/JL, formado pelas empresas Dan-Hebert Engenharia S.A. e Jota Ele Construções Cíveis S.A., a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024-NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada a contratação integrada para elaboração de projetos e execução do remanescente da obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), com valor estimado de R\$ 610.237.661,13.

2. Em síntese, o representante alegou ter sido indevidamente inabilitado por suposta insuficiência na comprovação de sua capacidade técnico-operacional, especificamente no que tange à execução de instalações de sistema de alimentação ininterrupta (UPS) com potência mínima de 620 kVA. Aponta que sua exclusão decorreu de exigência editalícia que determina seja a experiência comprovada por meio de “um único atestado”, vedando-se, assim, o somatório de diferentes certidões (o seu maior atestado demonstrou experiência de 558,6 kVA). O consórcio sustentou que tal requisito seria ilegal e desproporcional e que o conjunto de seus acervos técnicos comprova, com folga, a experiência requerida. Por fim, destacou que sua proposta, além de tecnicamente superior, é a mais vantajosa para a Administração por trazer economia superior a R\$ 30,7 milhões em relação à da segunda colocada.

3. Em sua análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) considerou presentes os pressupostos necessários para adoção de medida cautelar: a plausibilidade jurídica das alegações do representante estava caracterizada em face da ausência de motivação no processo licitatório para exigência potencialmente restritiva à competitividade; e o perigo na demora, evidenciado em razão da iminência dos atos de adjudicação e homologação do certame. Assim, propôs a realização de oitiva prévia dos órgãos envolvidos, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU (peças 19 a 21).

4. Por meio do despacho exarado em 19/8/2025, divergi parcialmente da sugestão da unidade instrutiva apenas por entender que o Tribunal deveria adotar imediatamente tal medida, antes de ouvir a Novacap e o TRF1. Por isso, determinei, cautelarmente, a suspensão do ato que inabilitou o Consórcio DH/JL e dos atos subsequentes; fundamentei a decisão na presença do *fumus boni iuris*, consubstanciado em aparente afronta à jurisprudência deste Tribunal, e do *periculum in mora*, diante do risco iminente de contratação mais onerosa para o erário. Na mesma oportunidade, determinei a realização de oitiva dos referidos órgãos para possibilitar a apresentação de suas justificativas em face da exigência restritiva; tal providência foi posteriormente referendada por este Plenário, por meio do Acórdão 1.933/2025.

5. Em resposta, as instituições defenderam a legalidade de seus atos, alegando que, apesar de representar somente 1,34% do valor da obra, o item UPS é essencial para garantir a adequada funcionalidade do edifício, pois deverá ser capaz de sustentar ambientes de missão crítica do TRF1 (centro de processamento de dados, salas de julgamento, segurança, automação predial e áreas técnicas), onde qualquer interrupção poderá comprometer serviços essenciais, o que justifica a exigência de atestados de comprovação de experiência anterior na execução desse tipo de serviço ante seu enquadramento como “parcela de maior relevância”, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021.

6. Argumentaram, ainda, que a vedação ao somatório de atestados visa a impedir a pulverização de experiências fragmentadas que não demonstrem domínio sobre instalação de sistema completo e equivalente em escala e em integração, acrescentando que tal restrição também se justifica diante da complexidade da obra e da necessidade de frentes de trabalho simultâneas.

7. E, por último, sustentaram a regularidade da habilitação do consórcio classificado em segundo lugar.
8. A AudUrbana, após analisar as respostas às oitivas, concluiu, então, pela pertinência da exigência de atestado para o item UPS, dada sua relevância técnica. Considerou, contudo, que a justificativa para a não aceitação ao somatório de atestados nos atos preparatórios do certame não foi “*explícita, direta, clara e objetiva*”, a denotar falha na motivação da restrição e a ensejar a procedência parcial da representação. Não obstante, ressaltou que a anulação do certame e seu completo refazimento poderiam ocasionar graves prejuízos ao interesse público, com “*impactos econômicos e jurídicos decorrentes de ônus administrativo significativo, além de prejuízo advindo da não continuidade das obras do empreendimento*”, sem que isso garanta novas propostas de licitantes “*com preços equivalentes aos auferidos na atual etapa de lances, em regime de competitividade*”.
9. Por esse motivo, propõe revogar a medida cautelar e apensar este processo ao TC 008.433/2025-9, que versa sobre fiscalização da obra no âmbito do Fiscobras, no qual a falha de motivação poderá ser objeto de ciência aos órgãos envolvidos (peças 102 a 104).
10. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.
11. Conheço da representação por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno.
12. No mérito, acolho parcialmente os pareceres da AudUrbana, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir no que não estiver em conflito com as considerações a seguir expostas.
13. A unidade especializada considera que as respostas da Novacap e do TRF1 foram suficientes para demonstrar a relevância técnica do sistema de alimentação ininterrupta da futura sede daquele tribunal. Além disso, na sua opinião, o art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 possibilita a exigência de atestados para parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação, bastando, portanto, atender a somente um desses requisitos. Como essa questão não influenciará diretamente no deslinde deste feito, deixo para analisá-la com maior profundidade no âmbito do TC 008.433/2025-9, que trata de auditoria abrangente nesta obra, envolvendo exame da licitação, da matriz de riscos e da minuta de contrato, atualmente em fase de oitiva dos jurisdicionados.
14. No entanto, com as devidas vênias, dela divirjo quanto à proposta de expedição de ciência aos jurisdicionados. Embora a Resolução-TCU 315/2020 tenha ampliado o alcance dessa providência para abarcar situações em que não se exigem medidas corretivas imediatas, entendo que o caso em exame demanda atuação mais incisiva por parte deste Tribunal. **A ausência de motivação adequada para vedar o somatório de atestados não consiste em falha meramente passível de prevenção futura, mas de irregularidade que compromete a legalidade do certame e do ato de inabilitação dele decorrente**, impondo-se, portanto, determinação para o refazimento do ato administrativo (art. 2º, inciso I, da mencionada norma).
15. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica e reiterada no sentido de que o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, com vistas a ampliar a competitividade dos certames. Sua vedação é, dessa forma, medida excepcionalíssima, justificável apenas em situações em que fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução conjunta ou em maior escala do serviço em questão alteraria sua natureza e elevaria sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostraria suficiente para garantir a aptidão da empresa. Essa justificativa, por sua natureza restritiva, deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, conforme se depreende dos Acórdãos 2.387/2014, 1.095/2018, 2.291/2021, 1.153/2024 e 1.466/2025, todos do Plenário, os cinco primeiros de relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia, respectivamente, e o último tendo o Ministro Jorge Oliveira como redator.

16. No caso concreto, o que se observou foi o caminho inverso. O edital, de forma generalizada, estabeleceu tal vedação como regra para **todos** os itens de comprovação de capacidade técnico-operacional, adotando, assim, premissa totalmente contrária ao entendimento desta Corte (*vide* subitem 15.1.1.2 e Tabela 9 do termo de referência, peça 76, p. 34-35).

17. A justificativa apresentada, tanto no edital quanto nas respostas às oitivas, foi genérica e insuficiente, por se restringir às alegações de alta complexidade da obra global, de previsão de várias frentes de trabalho simultâneas e de necessidade com vistas a evitar pulverização de experiências fragmentadas. Tais argumentos, em tese, poderiam servir para a maioria das grandes obras fiscalizadas por este Tribunal e, se acolhidos de modo superficial, fariam da restrição a regra a ser seguida pelos gestores, com a consequente inversão jurisprudencial.

18. Não restou claro, por exemplo, por que determinada licitante que comprove a execução de um único sistema de 680 kVA — atestado apresentado pelo Consórcio Tribunal Novacap, classificado em segundo lugar e declarado vencedor do certame — teria, necessariamente, mais capacidade técnico-operacional para a obra em apreço do que outra que, hipoteticamente, atestasse a instalação de 10 sistemas completos de 500 kVA, já que, somados, atingiriam potência muito superior à declarada pela concorrente e à exigida no edital. Inclusive, os próprios equipamentos a serem instalados na obra do TRF1 são unidades modulares de 500 kVA, o que torna a exigência de um único atestado com potência maior ainda menos lógica.

19. Também não ficou devidamente esclarecido como foi calculada a potência mínima de 620 kVA para fins de comprovação por meio de atestado único (exigência contida no edital), especialmente por se tratar de unidades modulares de 500 kVA.

20. Além disso, eventual risco de pulverização de experiências incompletas poderia ter sido mitigado por meio de descrição mais detalhada do serviço cujo atestado seria admitido ou mediante devida justificação quanto ao número de certidões que poderiam ser somadas, e não pela vedação geral de somatório para todos os itens.

21. Ademais, a capacidade de gerenciar múltiplas frentes de trabalho não é aferida pela vedação em tela para item específico, como o UPS; tal capacidade gerencial se demonstra por outros meios e pela análise do conjunto de experiências da empresa, não por restrição pontual e desconcorrelacionada de seu objetivo.

22. Portanto, a motivação apresentada não ultrapassa o campo da abstração, falhando em demonstrar o nexo de causalidade entre a vedação ao somatório e a garantia de maior aptidão técnica para o item específico. Tal irregularidade na motivação, em razão de sua gravidade, torna a cláusula editalícia ilegal por ofensa aos princípios da motivação, da razoabilidade e da competitividade.

23. Deixo de analisar a vedação relativamente aos outros sete itens da Tabela 9 do termo de referência, pois tal assunto não foi expressamente incluído na representação nem trouxe impacto no julgamento das propostas e na análise de habilitação.

24. Diante da supracitada ilegalidade, a solução que melhor atende ao interesse público deve ser pautada em análise consequencialista, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). A obra da nova sede do TRF1, iniciada em 2007, encontra-se paralisada por longo período, e sua conclusão é de inegável importância para a prestação jurisdicional. Conforme preocupações externadas pela unidade técnica, a anulação completa do certame, embora fosse opção em tese, implicaria retrocesso significativo, com novos custos administrativos e atraso ainda maior na entrega do empreendimento.

25. Nesse cenário, a solução mais adequada para equacionar a necessidade de corrigir a ilegalidade com a urgência de dar prosseguimento à contratação é aquela que preserva os atos válidos da licitação e corrige pontualmente o vício identificado.

26. Essa linha de atuação se harmoniza com a decisão majoritária proferida recentemente por este Plenário no Acórdão 1.466/2025, caso com contornos similares em que se apreciou Regime Diferenciado de Contratação promovido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para construção da Ponte Internacional Rio Mamoré, estimada em mais de R\$ 400 milhões para ligar o Brasil à Bolívia. A controvérsia central naquele certame girou em torno da aceitação, ou não, do somatório de atestados técnicos para comprovar a capacidade operacional dos consórcios, por se tratar de ponto crucial para habilitação de licitante com o menor preço. No julgado, ao se verificar que o somatório deveria ser admitido, este Tribunal negou provimento a recurso interposto por consórcio concorrente (Consórcio Construbase-Cidade-Paulitec) e manteve a determinação contida no subitem 9.3.1 do Acórdão 1.775/2024-TCU-Plenário, de anular apenas o ato irregular de inabilitação do Consórcio Mamoré e de aproveitar sua proposta mais vantajosa, em vez de exigir a anulação completa da licitação.

27. Além disso, existem precedentes judiciais com desfechos semelhantes, a exemplo dos descritos a seguir:

a) Agravo Interno no Recurso Especial 1.588.468-AP (2016/0055661-1, relatora Ministra Assusete Magalhães, julgado em 25/5/2020): o acórdão do Superior Tribunal da Justiça (STJ) confirmou a segurança no sentido de anular ato de inabilitação ao considerá-lo abusivo e ilegal, mantendo a decisão do Tribunal da Justiça do Estado do Amapá, cuja ementa está transcrita a seguir:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. SOMATÓRIO DE ATESTADOS. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO EDITAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1) O somatório de atestados para fins de comprovação de qualificação técnica em procedimento licitatório é possível, ainda que não previsto no edital, desde que se refira a serviços tomados concomitantemente. 2) A prestação simultânea de serviços a vários contratantes faz presumir que a empresa possui estrutura e qualificação técnica operacional adequadas para a execução satisfatória de contrato de maior envergadura. 3) Se a inabilitação da empresa sagrada vencedora no certame licitatório é abusiva e, também, ilegal a contratação de empresa proibida de contratar com o Poder Público, cabe a anulação do primeiro ato e, por consequência, os atos posteriores praticados no referido processo licitatório, inclusive a contratação da segunda colocada, sem prejuízo do desencadeamento das fases seguintes do certame. 4) Segurança concedida.” (grifos acrescidos)

b) Agravo em Recurso Extraordinário 1.283.375-RJ (relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 14/9/2020): o Supremo Tribunal Federal (STF) negou provimento ao agravo e manteve a decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), sintetizada a seguir, no sentido de afastar exigência abusiva no edital:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO. LICITANTE NÃO APRESENTOU BALANÇO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR. MOMENTO DA EXIGIBILIDADE DO BALANÇO PATRIMONIAL PRAZO PARA APRESENTAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 787/2007 DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. QUEBRA DA ISONOMIA. APELAÇÕES DESPROVIDAS. I – A sentença atacada concedeu a segurança para anular a declaração de inabilitação da Impetrante e determinar a sua reintegração no procedimento licitatório a partir do ponto que fora excluída. [...] V - A Parte Impetrante participou do pregão eletrônico nº PE.CSCR.A00074.2015, cujo objeto era a contratação de serviços de vigilância armada e desarmada [...] VI – A Impetrante apresentou o lance mais vantajoso e, convocada para apresentar documentação em 28/05/2015, apresentou os documentos referentes ao exercício de 2013 em 02/06/2015, por entender que, por estar sujeita à apresentação da Escrituração Contábil Digital (ECD) nos termos do art. 2º do Decreto Federal nº 6.022/2007, o balanço patrimonial referente ao último exercício social não seria exigível até 30/06/2017, em conformidade com o art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 787/2007. O pregoeiro, por sua vez, entendeu de forma diversa, e considerou violado Edital e o art. 1.078 do Código Civil. [...] VIII –

A questão cinge-se, portanto, ao momento em que o balanço patrimonial passa a ser exigível para as empresas que adotam Escrituração Contábil Digital – ECD, pelo SPED, se o previsto no Código Civil ou na Instrução Normativa da RFB. IX – As empresas submetidas ao SPED devem observar os seus regulamentos, incluindo-se a Instrução Normativa nº 787/2007, não havendo como exigir-se o balanço de 2014 enquanto ainda não findo o prazo para a sua apresentação, à época, 30/06/2015. X – Houve também quebra da isonomia, uma vez que nem a Impetrante e nem a litisconsorte passiva necessária, em 30/04/2015 - prazo traçado pelo Código Civil -, possuíam o balanço patrimonial e os demais documentos relativos ao exercício de 2014 validados e autenticados pela RFB. XI - **Sentença e segurança mantidas.**” (grifos acrescidos)

c) Agravo de Instrumento 1002804-94.2016.4.01.0000 (relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, publicado em 25/10/2016): a decisão monocrática proferida no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) foi no sentido de anular o ato de inabilitação, de modo similar ao julgado transcrito na alínea anterior:

“Trata-se de agravo de instrumento interposto por Construtora A. Gaspar S. A. contra decisão proferida pelo MM. Juiz Federal da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu o pedido liminar formulado nos autos do Mandado de Segurança nº 1004846-04.2016.4.01.3400, impetrado contra ato atribuído ao Superintendente Regional do DNIT no Rio Grande do Sul e ao Presidente da Comissão de Licitação do RDC Eletrônico nº 562/2015-10 do DNIT objetivando a suspensão dos efeitos de ato que inabilitou consórcio por ela integrado.

[...]

Pelo exposto, e em reexame da matéria após oportunizado o contraditório a ambos os agravados, defiro em parte o pedido e, antecipando os efeitos da tutela recursal, determino ao DNIT que considere a agravante habilitada para o certame se, após aberto prazo para correção das impropriedades na documentação de habilitação (apresentação de balanço patrimonial via SPED e comprovação do requisito previsto no item 19.1.3.4 pela consorciada V. Garambone), na forma do § 2º do art. 7º do Decreto nº 7.581/2011, forem elas consideradas supridas.” (grifos acrescidos)

28. No presente caso, a inabilitação do Consórcio DH/JL, fundamentada, como visto, em restrição ilegal do edital, impediu que se contratasse a proposta com melhor pontuação combinada de técnica e de preço, gerando prejuízo potencial de mais de R\$ 30,7 milhões ao erário. A correção desse ato, portanto, não apenas restaura a legalidade, mas também concretiza os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

29. Portanto, considero a representação parcialmente procedente e determino a anulação do ato que inabilitou o Consórcio DH/JL, com o consequente retorno do certame à fase de habilitação, a fim de que a comissão de licitação reanalise a documentação do referido grupo, admitindo o somatório de atestados para comprovar-se a capacidade técnico-operacional relativa à instalação do UPS.

30. Por fim, levanto o sigilo da peça 102, tornando-a pública, tendo em vista que a própria unidade técnica registrou a publicação do acórdão de mérito como evento determinante para o término da restrição de acesso à referida instrução; além disso, acolho sua sugestão de apensar este processo ao TC 008.433/2025-9.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2839/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.360/2025-7
- 1.1. Apenso: 017.462/2025-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap (00.037.457/0001-70); Tribunal Regional Federal da 1ª Região (03.658.507/0001-25).
4. Órgão/Entidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Sérgio da Silva Mendes (79.339/OAB-DF), André Puppim Macedo (12.004/OAB-DF) e Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (10.671/OAB-DF), representando a Dan Hebert Engenharia S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024 NLC/PRES, conduzida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e destinada a contratação integrada para elaboração de projetos e execução de remanescente de obra da nova sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. determinar à Novacap e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, no prazo de 15 (quinze) dias, anule o ato de inabilitação do Consórcio DH/JL na Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024 NLC/PRES, com o consequente retorno do certame à fase de habilitação para permitir a reanálise da documentação do licitante, considerando a admissão do somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional concernente ao item 6 da Tabela 9 do termo de referência (execução de instalações de fonte de alimentação ininterrupta – UPS), em observância aos princípios da motivação, razoabilidade, competitividade, economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração e à reiterada jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada nos Acórdãos 1.095/2018, 2.291/2021, 1.153/2024 e 1.466/2025, todos do Plenário;
 - 9.3. levantar o sigilo da peça 102 destes autos, tornando-a pública;
 - 9.4. informar o representante e os interessados acerca desta deliberação;
 - 9.5. apensar este processo ao TC 008.433/2025-9.
10. Ata nº 49/2025 – Plenário.
 11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.
 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2839-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral