



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5467, de 10/06/2026

PROCESSO Nº [00600-00015335/2025-11-e](#)

RELATOR(A) : Conselheiro MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

1º REVISOR: CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA

EMENTA : Representação formulada pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda., integrante do Consórcio Urbanização CEASA, contra atos do Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação de serviços de engenharia voltados à recuperação e implementação de urbanização e drenagem no entorno da Central de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA/DF.

DECISÃO Nº 1732/2026

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **I** – tomar conhecimento da manifestação da empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. (Peça nº 43); **II** – julgar procedente a representação, para reconhecer que os atestados de capacidade técnico-operacional apresentados pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda. demonstram, sob a ótica da funcionalidade, do método executivo e do risco técnico envolvido, experiência suficiente e compatível com o objeto licitado, sendo indevida a sua inabilitação fundada exclusivamente na distinção nominal entre manta geotêxtil e geogrelha; **III** – confirmar a medida cautelar anteriormente concedida, mantendo a suspensão dos efeitos da decisão que inabilitou a representante no âmbito do Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES, bem como dos atos subsequentes do certame, até o integral cumprimento das determinações ora fixadas; **IV** – determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que proceda à reabilitação da empresa NG Engenharia e Construções Ltda. no certame, com o regular prosseguimento da licitação, observada a ordem de classificação, afastada a exigência de atestado específico que não se revele proporcional à relevância técnica e econômica do item no contexto global do objeto; **V** – autorizar: **a)** o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à NOVACAP, à empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. e ao autor da representação; **b)** a restituição dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de praxe. Vencido o Revisor, Conselheiro ANDRÉ CLEMENTE, que manteve o seu voto de vista, sendo acompanhado pelo Conselheiro PAULO TADEU.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, os Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE e o Conselheiro-Substituto VINÍCIUS FRAGOSO. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 10 de junho de 2026

Wallacy Lima Coutinho
Secretário das Sessões Substituto
Manoel Paulo de Andrade Neto
Presidente



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

Processo nº: 00600-00015335/2025-11-e.

Jurisdicionado: Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP.

Assunto Representação.

Resumo: - Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda. Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES (NOVACAP). Inabilitação de licitante. Alegação de formalismo excessivo na exigência de atestado de capacidade técnico-operacional referente a item de baixa materialidade técnica e econômica (aproximadamente 3% do valor global do orçamento). Controvérsia acerca da pertinência técnico-funcional entre manta geotêxtil e geogrelha, ambos geossintéticos empregados em obras de pavimentação e urbanização. Possível afronta aos princípios da proporcionalidade, competitividade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 13.303/2016. Decisão nº 4.859/2025: concessão de medida cautelar e determinação de oitiva da jurisdicionada. Apresentação de esclarecimentos pela NOVACAP. Decisão nº 125/2026: facultada manifestação à empresa arrematadora, Hytec Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. **Fase atual:** exame de mérito da Representação. **Corpo Técnico:** pela improcedência e arquivamento dos autos. **VOTO divergente:** pela procedência da Representação, com confirmação da medida cautelar, reabilitação da representante no certame e regular prosseguimento da licitação, observada a ordem de classificação. Decisão nº 675/2026: pedido de vista. **VOTO DE VISTA:** pela improcedência da Representação, revogação da medida cautelar e arquivamento dos autos. **Reapresentação dos autos:** Manutenção do voto exarado anteriormente. Existência de precedente do TCU reconhecendo a correlação funcional e operacional entre manta geotêxtil e geogrelha. Inexistência de complexidade executiva na aplicação dos dois materiais, ou seja, a instalação de ambos os produtos é de domínio usual por empresas especializadas em geossintéticos, as quais normalmente são aptas a executá-los indistintamente.



RELATÓRIO/VOTO

Tratam os autos de Representação formulada pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda., integrante do Consórcio Urbanização CEASA, contra atos do Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação de serviços de engenharia voltados à recuperação e implementação de urbanização e drenagem no entorno da CEASA/DF (peça 5).

A Representante aduz que foi inabilitada na fase de habilitação sob o fundamento de que o atestado apresentado para comprovação de capacidade técnico-operacional não demonstraria execução de geogrelha, conforme exigido no edital, mas sim de manta geotêxtil.

Sustenta que a decisão administrativa é equivocada, pois geogrelha e manta geotêxtil são geossintéticos amplamente reconhecidos pela engenharia como funcionais e estruturalmente equivalentes para fins de reforço de camadas granulares e estabilização de pavimentos. Afirma que ambos possuem mecanismos de atuação compatíveis, são instalados pelo mesmo método construtivo e geram resultados técnicos equivalentes, sendo, portanto, aptos a cumprir o objetivo funcional do item exigido. Argumenta ainda que, com base em literatura técnica, diretrizes internacionais e práticas correntes de engenharia, a exigência deve ser analisada sob a ótica da finalidade e não da nomenclatura específica do insumo utilizado.

Além disso, ressalta que o item vinculado à suposta divergência técnica **não integra a Parcela A da Curva ABC**, representando aproximadamente 3% do valor global do orçamento, o que revela sua baixa materialidade técnica e financeira. A empresa cita precedentes do TCU segundo os quais a comprovação de capacidade técnico-operacional deve restringir-se às parcelas de maior relevância e valor significativo, sendo ilegítima a exigência de atestados específicos para itens periféricos ou de impacto irrelevante na execução contratual. Sustenta, portanto, que a inabilitação afronta os princípios do formalismo moderado, isonomia, competitividade, razoabilidade e proporcionalidade.

Destaca, ainda, que sua proposta econômica é mais vantajosa, com preços compatíveis e exequíveis, de modo que sua exclusão pode conduzir à contratação por valores superiores, em prejuízo à economicidade e à vantajosidade previstas no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Posteriormente, a empresa apresentou petição complementar (peça 9) na qual formula de modo expresso o pedido de concessão de medida cautelar, alegando risco iminente de continuidade do certame e possível contratação menos vantajosa. Fundamenta o pleito *no fumus boni iuris*, consubstanciado na tese de equivalência técnica e na baixa materialidade do item, e no *periculum in mora*, decorrente



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

da possibilidade de adjudicação e homologação do objeto antes da análise do mérito pelo Tribunal.

Requer, assim, a suspensão da decisão de inabilitação, a suspensão do andamento do pregão (ou de atos subsequentes já praticados), a intimação da NOVACAP para prestar informações e o regular processamento da representação para apuração das alegações formuladas.

Na Sessão Plenária nº 5449, de 10/12/2025, mediante a Decisão nº 4859/2025 (peça 20), o Tribunal, por unanimidade, de acordo com o Voto do Relator, decidiu:

"I – tomar conhecimento: a) da Representação encaminhada pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda. (Peças 5 e 8) e seus anexos (peças 1/4); b) da Informação nº 215/2025 – Diacom2; II – suspender os efeitos da decisão que inabilitou a empresa NG Engenharia e Construções Ltda. no Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES, bem como o andamento do certame, incluindo eventuais atos subsequentes já praticados — tais como classificação final, adjudicação ou homologação —, até a apreciação de mérito pelo Tribunal; III – determinar a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, com esteio no art. 230, §§ 7º e 9º, c/c, o art. 248, V, do RI/TCDF, que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, manifeste-se sobre o teor da Representação em tela, encaminhando toda documentação que considerar necessária para fundamentar seus arrazoados, especialmente: (a) os fundamentos técnicos e jurídicos da decisão de inabilitação; (b) a relevância e materialidade do item questionado no contexto da Curva ABC; (c) a necessidade de atestado específico para parcela que não integra o núcleo crítico da obra; (d) a eventual repercussão da exclusão da representante na vantajosidade e competitividade do certame;

Em atenção ao *decisum*, a Novacap apresentou os esclarecimentos que entendeu pertinentes (peça 26).

Nessa perspectiva, a Unidade Instrutiva elaborou a Informação 223/2025 – DIACOMP2 pugnando pela improcedência da representação e arquivamento dos autos (peça 30).

Na sessão anterior (peça 34), ao colocar a matéria em discussão, acompanhei o entendimento então apresentado pelo i. Desembargador de Contas Paulo Tadeu, conforme consignado no voto acostado aos autos, no qual se propôs a reinstrução do feito, com o chamamento ao processo da empresa arrematadora do certame, a fim de assegurar o pleno contraditório e a adequada formação do convencimento desta Corte.

Em atendimento ao chamamento processual determinado por esta Corte, a empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda., arrematadora do certame, apresentou contrarrazões nas quais sustenta, em síntese, a regularidade da decisão administrativa que inabilitou a empresa representante (peça 43).

Ao examinar o feito, proferi o seguinte VOTO:

Feito o relato do que importa, passo a examinar a matéria.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

Ao compulsar os autos, verifico que a presente fase processual se destina à apreciação do mérito da Representação formulada pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda., em face de atos praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES.

Pois bem. Em apertada síntese, a controvérsia cinge-se à interpretação conferida pela Administração ao atestado apresentado pela representante, que comprova a execução de manta geotêxtil, ao passo que o instrumento convocatório exige experiência específica na execução de geogrelha.

Embora se reconheça que tais materiais não sejam idênticos sob o ponto de vista conceitual, a boa técnica de engenharia recomenda que a análise da capacidade técnico-operacional não se limite à nomenclatura do insumo empregado, devendo avançar para a avaliação da função estrutural desempenhada, do método executivo adotado e, sobretudo, do nível de risco técnico envolvido na execução do serviço.

Sob o enfoque técnico, tanto a geogrelha quanto a manta geotêxtil integram a família dos geossintéticos, amplamente normatizada e consolidada na engenharia geotécnica e rodoviária.

Ambos os materiais são empregados com a finalidade de melhorar o comportamento mecânico de solos e camadas granulares, reduzir deformações permanentes, aumentar a durabilidade das estruturas de pavimentação e conferir maior segurança ao sistema construtivo.

Não se trata, portanto, de tecnologias exóticas ou de aplicação restrita, mas de soluções correntes e amplamente difundidas em obras públicas de infraestrutura, especialmente em intervenções de pavimentação, terraplenagem e estabilização de solos.

Ressalte-se, ainda, que a ABNT NBR 16757, ao tratar do emprego de geossintéticos em obras geotécnicas, orienta que a avaliação dessas soluções deve considerar sua função estrutural e o desempenho esperado no sistema construtivo, e não exclusivamente a classificação nominal do material empregado.

Embora geogrelhas e mantas geotêxteis não sejam materiais idênticos, ambos integram o mesmo universo tecnológico de soluções baseadas em geossintéticos, sendo aplicados em contextos construtivos semelhantes e com procedimentos executivos padronizados, o que evidencia a existência de similaridade de complexidade tecnológica e operacional entre os serviços.

Nesse contexto, é possível reconhecer que a execução de serviços envolvendo geogrelhas e mantas geotêxteis demanda conhecimentos técnicos pertencentes ao mesmo campo da engenharia geotécnica e de pavimentação, bem como práticas construtivas substancialmente equivalentes.

A execução de geossintéticos, independentemente de sua tipologia específica, segue uma lógica construtiva comum: preparo adequado do subleito, regularização da superfície, posicionamento do material conforme projeto, controle de sobreposições, lançamento do material granular de recobrimento e compactação segundo parâmetros previamente definidos.

Esses procedimentos demandam conhecimento técnico geral de geotecnia e pavimentação, mas não exigem habilidades operacionais singulares ou especializações raras, sendo rotineiramente executados por empresas que atuam no segmento de obras viárias.

A distinção técnica entre geogrelha e manta geotêxtil reside, essencialmente, no mecanismo predominante de atuação estrutural. A geogrelha



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

atua prioritariamente por meio do intertravamento mecânico e da resistência à tração, enquanto a manta geotêxtil exerce funções de separação, filtração, drenagem e, em determinadas configurações, reforço complementar.

Essa diferença, contudo, não se traduz em aumento relevante de complexidade executiva, mas sim em parâmetros de projeto e especificação técnica, previamente definidos pela Administração e fiscalizados durante a execução contratual.

Em termos de risco técnico, importa destacar que a correta aplicação de geogrelha não depende de decisões discricionárias em campo por parte da contratada, mas da estrita observância do projeto executivo, das fichas técnicas do material e das orientações da fiscalização.

O eventual insucesso da solução, portanto, não decorre da inexperiência do executor, mas de falhas de projeto, de controle tecnológico ou de fiscalização.

Logo, a meu ver, a experiência prévia da empresa na execução de geossintéticos em obras viárias demonstra, de forma suficiente, a capacidade de cumprir o serviço conforme especificado.

Outrossim, os atestados e Certidões de Acervo Técnico apresentados pela representante revelam atuação consistente em obras de terraplenagem, estabilização de solos, compactação de bases e sub-bases, execução de pavimentos e implantação de sistemas de drenagem, atividades que constituem o núcleo técnico das intervenções nas quais se inserem tanto a geogrelha quanto o geotêxtil.

Tais serviços pressupõem domínio de conceitos geotécnicos fundamentais, controle de umidade, energia de compactação, interação solo-material e adequada leitura de projetos de engenharia.

Destaca-se, ainda, que os atestados se referem a contratos de grande porte, inclusive celebrados com a própria NOVACAP e com o DER/DF, envolvendo obras de infraestrutura urbana e rodoviária de complexidade superior à do item isolado ora questionado.

A execução bem-sucedida desses contratos evidencia não apenas capacidade técnica pontual, mas também capacidade organizacional, logística e operacional, atributos essenciais para a adequada execução de serviços de engenharia pública.

Por fim, ao se analisar o conjunto dos atestados e Certidões de Acervo Técnico apresentados, constata-se que a empresa demonstrou experiência prática consistente na execução de serviços de terraplenagem, regularização e preparo de subleitos, execução e compactação de camadas de base e sub-base, estabilização de solos, contenções e obras de drenagem, bem como na aplicação de geossintéticos em obras viárias e de urbanização.

Tais atividades exigem elevado grau de controle tecnológico, responsabilidade técnica e domínio de procedimentos geotécnicos fundamentais, revelando aptidão operacional equivalente – ou mesmo superior – à aplicação específica de geogrelha prevista no edital.

Exigir, nesse contexto, comprovação literal e exclusiva de execução de determinado tipo de geossintético, desconsiderando a experiência comprovada em soluções tecnicamente correlatas e pertencentes ao mesmo domínio tecnológico, representa abordagem excessivamente formalista, dissociada da realidade da engenharia de campo e incompatível com a finalidade do requisito de habilitação.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

*Sob o prisma jurídico, a Lei nº 13.303/2016 dispõe, em seu art. 58, inciso II, que a qualificação técnica deve restringir-se a parcelas do objeto **técnica ou economicamente relevantes**, conforme parâmetros definidos no instrumento convocatório.*

Tal disposição revela que a finalidade da exigência de habilitação técnica consiste em assegurar que o licitante detenha experiência suficiente para executar os aspectos mais sensíveis da contratação, não se destinando a impor correspondência literal e absoluta entre o serviço comprovado e o insumo específico previsto no edital.

*Assim, quando os atestados apresentados demonstram experiência em **soluções tecnicamente correlatas, pertencentes ao mesmo domínio tecnológico e dotadas de complexidade tecnológica e operacional equivalente**, resta atendida a finalidade do requisito legal de qualificação técnica.*

Nesse contexto, revela-se pertinente invocar, por analogia interpretativa e como parâmetro sistemático do direito administrativo contemporâneo, o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece diretrizes para a comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional nas contratações públicas.

Dispõe o referido dispositivo:

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**.*

A leitura desse dispositivo evidencia que o ordenamento jurídico não exige identidade absoluta entre os serviços comprovados e aqueles previstos no edital, mas sim a demonstração de experiência na execução de serviços similares, cuja complexidade tecnológica e operacional seja equivalente ou superior àquela requerida na contratação.

Tal orientação normativa encontra-se plenamente alinhada com a lógica técnica da engenharia aplicada às obras de infraestrutura, na qual a avaliação da experiência profissional se baseia na equivalência funcional das soluções construtivas e na similitude dos procedimentos executivos, e não na mera coincidência literal do insumo empregado.

Assim, quando os atestados apresentados demonstram experiência na execução de soluções inseridas no mesmo campo tecnológico, conforme ocorre com os geossintéticos utilizados em estabilização e reforço de pavimentos, a exemplo da manta geotêxtil e da geogrelha, resta evidenciada a capacidade operacional da empresa para executar o objeto licitado.

Dessa forma, exigir comprovação literal e exclusiva de execução de determinado tipo de geossintético, desconsiderando a experiência comprovada em serviços tecnicamente correlatos e de complexidade tecnológica e operacional equivalente, representa interpretação excessivamente restritiva do requisito de habilitação, incompatível com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

Nesse sentido, esta Corte, ao apreciar o Processo nº 3330/2020, consignou na Decisão nº 4.871/2020 **que os atestados de capacidade técnica devem evidenciar a aptidão da licitante para a gestão e execução do objeto contratado, não sendo adequado restringir a análise à coincidência integral entre os serviços anteriormente executados e aqueles previstos no edital.**

Ainda que o precedente mencionado trate de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o entendimento nele firmado traduz orientação consolidada desta Corte quanto à interpretação das exigências de qualificação técnica, no sentido de que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve recair sobre a execução de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da contratação, e não sobre a identidade absoluta entre os serviços atestados e o objeto licitado.

Portanto, avalio que a exclusão de licitante tecnicamente capacitada, com base em distinção meramente formal entre insumos de mesma família tecnológica, não se coaduna com esses parâmetros normativos.

Registre-se, por oportuno, que a aceitação dos atestados apresentados não implica flexibilização irresponsável das exigências técnicas, mas sim a adoção de critério técnico racional, que reconhece que a segurança da execução será assegurada, na fase contratual, pela fiscalização da obra, pelo cumprimento das especificações técnicas, pela apresentação das fichas dos materiais e pelo controle tecnológico dos serviços executados.

Dessa forma, a leitura sistemática dos elementos constantes dos autos conduz à conclusão de que a decisão de inabilitação carece de sustentação técnica suficiente, configurando-se indevida restrição à competitividade e potencial prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Mostra-se, portanto, procedente a Representação, com o reconhecimento de que os atestados apresentados são tecnicamente suficientes para comprovar a capacidade da empresa.

Cumpra registrar que, em sua nova manifestação, a Unidade Técnica desta Corte (i) **concluiu pela regularidade da exigência editalícia**, (ii) destacando que a NOVACAP apresentou justificativa técnica formal para a utilização de geogrelha no contexto da obra, (iii) bem como que o item correspondente representa aproximadamente 3,93% do valor global da contratação, situando-se na faixa B da Curva ABC, circunstâncias que, em seu entender, evidenciarão a relevância técnica e econômica da parcela questionada, (iv) além de ressaltar que a Representante chegou a impugnar administrativamente a exigência editalícia, tendo posteriormente desistido da insurgência e participado do certame declarando concordância com suas regras.

Não obstante tais considerações, entendo que a controvérsia não se resolve apenas pela invocação da vinculação ao instrumento convocatório.

Com efeito, embora a Administração esteja adstrita às regras previamente estabelecidas no edital, tal princípio não pode ser interpretado de forma absoluta, sobretudo quando sua aplicação conduz a resultado incompatível com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

No âmbito do controle externo, compete a esta Corte verificar não apenas a observância formal das regras editalícias, mas também sua conformidade material com os princípios que regem as contratações públicas, evitando que exigências de natureza meramente instrumental restrinjam



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

indevidamente a competitividade do certame ou afastem propostas tecnicamente aptas.

No caso concreto, a discussão instaurada não se refere à inexistência de experiência da Representante na execução de serviços de engenharia correlatos, mas sim à interpretação excessivamente restritiva conferida ao atestado apresentado, que comprova a aplicação de manta geotêxtil, material pertencente à mesma família de geossintéticos da geogrelha e amplamente utilizado em obras de pavimentação e estabilização de camadas granulares.

Trata-se, portanto, de avaliar se a finalidade do requisito de habilitação - demonstrar experiência prévia em soluções de reforço e estabilização de base - foi efetivamente atendida, ainda que por meio de material tecnicamente distinto, porém funcionalmente correlacionado.

Nessa perspectiva, a análise da qualificação técnico-operacional deve privilegiar a verificação da efetiva capacidade da empresa para executar o objeto licitado, e não a mera correspondência literal entre a nomenclatura do insumo constante do edital e aquela descrita no atestado apresentado.

A adoção de interpretação estritamente formal, dissociada da finalidade do requisito, pode conduzir à exclusão de licitantes tecnicamente aptos, em prejuízo da ampliação da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, ainda que se reconheça a existência de previsão expressa no edital quanto à exigência de atestado referente à execução de geogrelha, entendendo que sua aplicação, nas circunstâncias concretas do caso, mostrou-se excessivamente restritiva, sobretudo quando se verifica que a experiência comprovada pela Representante envolve tecnologia de engenharia funcionalmente correlata e de complexidade tecnológica e operacional equivalente.

Tampouco procede o argumento de que a circunstância de a Representante ter inicialmente impugnado a exigência editalícia e posteriormente desistido da insurgência, participando do certame e declarando concordância com suas regras, impediria a análise da questão por esta Corte.

Ao contrário, nessas circunstâncias, a posterior inabilitação fundada em interpretação excessivamente restritiva do edital não pode ser reputada consequência natural da participação no certame, cabendo a esta Corte verificar se o exame da habilitação observou, de fato, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade que regem as contratações públicas.

Ante o exposto, considero, no mérito, procedente a Representação, reconhecendo a suficiência técnica dos atestados apresentados pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda., determinando à NOVACAP que promova a reavaliação da habilitação da licitante, à luz dos fundamentos aqui expostos, com o regular prosseguimento do certame, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

*Diante do exposto, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:*

I – tome conhecimento da manifestação da empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. (peça 43);

II - julgue procedente a Representação, para reconhecer que os atestados de capacidade técnico-operacional apresentados pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda. demonstram, sob a ótica da funcionalidade, do método executivo e do risco técnico envolvido, experiência suficiente e compatível



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

com o objeto licitado, sendo indevida a sua inabilitação fundada exclusivamente na distinção nominal entre manta geotêxtil e geogrelha;

III – confirme a medida cautelar anteriormente concedida, mantendo a suspensão dos efeitos da decisão que inabilitou a representante no âmbito do Pregão Eletrônico nº 053/2025 – NLC/PRES, bem como dos atos subsequentes do certame, até o integral cumprimento das determinações ora fixadas;

IV – determine à NOVACAP que proceda à reabilitação da empresa NG Engenharia e Construções Ltda. no certame, com o regular prosseguimento da licitação, observada a ordem de classificação, afastada a exigência de atestado específico que não se revele proporcional à relevância técnica e econômica do item no contexto global do objeto;

V – autorize:

a) o envio de cópia do Relatório/Voto, da decisão que vier a ser proferida à NOVACAP, à empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. E ao autor da Representação;

b) a restituição dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de praxe.

Todavia, na Sessão Ordinária nº 5457, de 18/03/2026, o Desembargador de Contas André Clemente pediu vista do processo com fundamento no art. 98 do RITCDF (peça 47).

Em seu Voto de Vista, o Revisor sustenta que: **(i)** o contexto específico da obra - destinada à urbanização e drenagem no entorno da CEASA/DF, local caracterizado por intenso tráfego de veículos pesados - justificaria tecnicamente a exigência específica de experiência com geogrelha; **(ii)** embora reconhecida aparente semelhança tecnológica e operacional entre manta geotêxtil e geogrelha, os materiais possuíam funções estruturais distintas, notadamente porque a geogrelha proporcionaria maior intertravamento mecânico e resistência à tração, sendo mais adequada ao reforço estrutural de bases submetidas a elevadas cargas; **(iii)** a relevância do item controvertido não deveria ser aferida apenas sob o aspecto financeiro, mas também sob sua importância técnica no contexto da contratação; e **(iv)** em temas de elevada complexidade técnica, o controle externo deve observar postura de autocontenção institucional, à luz do princípio da deferência administrativa, invocando, para tanto, precedente do Superior Tribunal de Justiça acerca da limitação da interferência dos órgãos de controle em matérias técnicas especializadas

Ao final, concluiu pela improcedência da Representação, revogação da medida cautelar anteriormente concedida e posterior arquivamento dos autos.

Pois bem.

Com as devidas vênia ao entendimento externado no Voto de Vista, entendo que os fundamentos ali apresentados não afastam a conclusão anteriormente alcançada quanto à procedência da Representação.



Inicialmente, cabe destacar que não se desconhece que **geogrelha e manta geotêxtil possuem diferenças conceituais e estruturais**.

Todavia, a controvérsia não reside na identidade física dos materiais, mas na verificação de que os serviços executados apresentam similaridade de complexidade tecnológica e operacional suficientes para demonstrar a aptidão da licitante à execução do objeto.

Nesse ponto, importa observar que ambos os materiais integram a família dos geossintéticos, são empregados em obras de estabilização e reforço de pavimentos e demandam procedimentos executivos substancialmente semelhantes, envolvendo preparo de subleito, regularização de superfície, posicionamento do material, recobrimento granular e controle tecnológico da compactação.

A circunstância de a **geogrelha apresentar maior capacidade de intertravamento mecânico e resistência à tração** não conduz, por si só, à conclusão de que sua aplicação demande complexidade executiva radicalmente distinta daquela inerente ao emprego de manta geotêxtil.

Trata-se, em realidade, de diferença relacionada predominantemente ao desempenho estrutural do material e às especificações de projeto, previamente definidas pela Administração e submetidas à fiscalização contratual, e não à existência de método construtivo singular ou de expertise operacional excepcional.

Corroborar essa compreensão o **Acórdão nº 2.057/2013 – TCU-Plenário** (LEXml.gov.br) proferido no âmbito da TC 030.882/2012-5, que trata de representação em face da Concorrência Pública 087/2012-15, cujo objeto é execução das obras de adequação de capacidade (duplicação, implantação de vias laterais e/ou contornos, recuperação/reforço/alargamento e construção de obras de artes especiais) e de restauração/reabilitação com melhorias para segurança de rodovia, **na BR-135/MA**, conduzida pela Superintendência Regional no Estado do Maranhão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

Nos referidos autos, o Tribunal de Contas da União - TCU examinou controvérsia semelhante ao caso em análise envolvendo exigência de atestado de geogrelha e apresentação de experiência em manta geotêxtil.

A Unidade Técnica do TCU, em proposta preliminar, reconheceu que havia plausibilidade técnica na discussão acerca da equivalência entre os serviços relacionados à manta geotêxtil e à geogrelha, *in verbis*:

*56. Em que pesem as diferenças na aplicabilidade desses materiais, o processo executivo é exatamente o mesmo: estender o material (geogrelha ou manta geotêxtil) no terreno. **Ou seja: não há diferença de complexidade executiva na aplicação dos dois materiais.***

57. O Dnit, em sua argumentação para desconsiderar os atestados de manta geotêxtil, afirma que seria necessária a demonstração de que o



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

geotêxtil verificado nos atestados foi aplicado com a função específica de reforço, como é o caso das geogrelhas.

*58. Vê-se que o Dnit mais uma vez utilizou como critério de aceitabilidade para fins de comprovação de capacidade técnica apenas a função do material aplicado. **Não foi considerado pela Autarquia que, em termos de complexidade tecnológica e operacional, os serviços de aplicação de geogrelha e de manta geotêxtil se equivalem. Houve, portanto, clara afronta ao art.30, §3º da Lei de Licitações, citado anteriormente.***

No mesmo sentido, o Relator, Ministro BENJAMIN ZYMLER, consignou expressamente que:

*20. A única ressalva passível de ser feita diz respeito a não aceitação dos serviços de "manta geotêxtil" como similares ao serviço de "Geogrelha 300 KN/m". **Embora, de fato, trate-se de serviços distintos, visto que envolvem produtos e técnicas de aplicação diferentes, ressalto que as mantas geotêxteis e as geogrelhas são ambos materiais geossintéticos, que desempenham as mesmas funções em obras geotécnicas, quais sejam, a de separação e reforço** (<http://www.geossinteticos.org.br/funcoes.html>). **Ademais, a instalação de tais materiais é de domínio usual por empresas especializadas em geossintéticos, as quais normalmente são aptas a executar indistintamente a aplicação de ambos os produtos.** (GN)*

Embora, naquele caso concreto, a representação tenha sido julgada improcedente em razão da ausência de comprovação de experiência também quanto a outros serviços considerados essenciais pelo TCU, o precedente revela importante reconhecimento técnico da similaridade funcional e operacional entre os materiais ora discutidos, reforçando a plausibilidade da equivalência técnica sustentada pela Representante.

No tocante às **peculiaridades do entorno da CEASA/DF e ao intenso tráfego de veículos pesados na região**, entendo que tais circunstâncias efetivamente justificam a adoção, pela Administração, da solução técnica baseada em geogrelha.

Contudo, disso não decorre automaticamente a necessidade de exigir experiência exclusiva e literal na aplicação desse exato material para fins de habilitação.

A existência de cargas elevadas e a necessidade de reforço estrutural reforçam a importância do domínio técnico em geotecnia, estabilização de solos e aplicação de geossintéticos - conhecimentos que, conforme demonstrado pelos atestados e CATs, foram efetivamente comprovados pela Representante.

A esse respeito, cumpre observar que o precedente examinado pelo Tribunal de Contas da União - **Acórdão nº 2.057/2013 – TCU-Plenário** - envolvia obra rodoviária federal executada em trecho da BR-135/MA submetido a intenso tráfego de



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

veículos pesados, circunstância que evidencia o elevado grau de exigência técnica da solução de engenharia adotada.

Ainda assim, o TCU reconheceu expressamente a correlação funcional e operacional entre manta geotêxtil e geogrelha, consignando que ambos os materiais integram o universo dos geossintéticos e possuem aplicação usual por empresas especializadas no setor.

Quanto ao argumento de que **a relevância do item não deve ser analisada apenas sob o aspecto financeiro**, mas também sob sua importância técnica, assiste razão parcial ao Voto de Vista, pois de fato, a aferição da relevância de determinada parcela do objeto não pode se limitar à Curva ABC financeira.

Todavia, mesmo sob enfoque técnico, não se demonstrou nos autos que a execução da geogrelha exigiria expertise operacional substancialmente distinta daquela já evidenciada pela licitante mediante a comprovação de experiência em serviços correlatos envolvendo geossintéticos e estabilização de pavimentos.

Além disso, a interpretação adotada pela Administração termina por transformar a exigência de qualificação técnica em verdadeira exigência de identidade absoluta entre o serviço atestado e o item previsto no edital, entendimento que não encontra amparo no regime jurídico das licitações.

O art. 58, inciso II, da Lei nº 13.303/2016 exige demonstração de aptidão pertinente e compatível com o objeto, e não reprodução literal do exato insumo previsto na contratação.

Na mesma linha, o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, utilizado como parâmetro interpretativo do moderno regime de contratações públicas, admite expressamente a comprovação de capacidade operacional mediante execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

A propósito, a jurisprudência desta própria Corte já assentou, na Decisão nº 4.871/2020, que a análise da qualificação técnica não se restringe à coincidência integral entre os serviços anteriormente executados e aqueles previstos no edital, devendo privilegiar a aptidão efetiva da licitante para a execução do objeto contratado.

Conquanto o precedente trate de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o entendimento nele firmado revela orientação consolidada desta Corte no sentido de afastar interpretações excessivamente formalistas das exigências de habilitação técnica.

Também merece relevo o fato de que os atestados apresentados pela Representante não se limitam à mera aplicação pontual de manta geotêxtil, mas abrangem contratos de grande porte envolvendo terraplenagem, estabilização de solos, execução de bases e sub-bases, drenagem e utilização de geossintéticos em



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

obras viárias e urbanas, inclusive perante a própria NOVACAP e o DER/DF, situação que evidencia experiência prática compatível com a complexidade operacional exigida pelo objeto licitado.

Outrossim, **no que se refere à invocação do princípio da deferência administrativa**, cumpre registrar que tal postulado, data *venia*, não impede o exercício do controle externo de legalidade, proporcionalidade e razoabilidade das exigências de habilitação fixadas pela Administração.

A deferência técnica pressupõe a existência de opção administrativa legítima e compatível com os princípios que regem as contratações públicas, não se prestando a blindar interpretações excessivamente restritivas que possam comprometer a competitividade do certame.

Em outras palavras, o controle exercido por esta Corte não incide sobre a conveniência da solução de engenharia escolhida pela jurisdicionada, mas sobre a adequação jurídica da interpretação conferida ao requisito de qualificação técnica.

Não se ignora, também, a importância da autocontenção institucional em matérias técnicas. Entretanto, o princípio da deferência administrativa não pode ser interpretado como renúncia ao dever constitucional de controle exercido por esta Corte, sobretudo quando a interpretação adotada pela Administração revela potencial restrição indevida à competitividade e risco de afastamento de proposta tecnicamente apta e potencialmente mais vantajosa para a Administração Pública.

Diante do exposto, com as devidas vênias ao voto revisor, mantenho integralmente o entendimento anteriormente externado, razão pela qual **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento da manifestação da empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. (peça 43);
- II. julgue procedente a Representação, para reconhecer que os atestados de capacidade técnico-operacional apresentados pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda. demonstram, sob a ótica da funcionalidade, do método executivo e do risco técnico envolvido, experiência suficiente e compatível com o objeto licitado, sendo indevida a sua inabilitação fundada exclusivamente na distinção nominal entre manta geotêxtil e geogrelha;
- III. confirme a medida cautelar anteriormente concedida, mantendo a suspensão dos efeitos da decisão que inabilitou a representante no âmbito do Pregão Eletrônico nº 053/2025 –



Tribunal de Contas do Distrito Federal
GABINETE DO DESEMBARGADOR DE CONTAS MÁRCIO MICHEL

NLC/PRES, bem como dos atos subsequentes do certame, até o integral cumprimento das determinações ora fixadas;

- IV. determine à NOVACAP que proceda à reabilitação da empresa NG Engenharia e Construções Ltda. no certame, com o regular prosseguimento da licitação, observada a ordem de classificação, afastada a exigência de atestado específico que não se revele proporcional à relevância técnica e econômica do item no contexto global do objeto;
- V. autorize:
- a) o envio de cópia do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à NOVACAP, à empresa HYTEC Construções Terraplenagem e Incorporação Ltda. e ao autor da Representação;
- b) a restituição dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de praxe.

Sala das Sessões, 10 de junho de 2026.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro Relator