



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO N.º 32.846/2014 (12 volumes e 22 anexos)

PARECER N.º 330/2018–G3P

EMENTA: Pregão Eletrônico por SRP n.º 33/2014. Alterado para Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF. Contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino. Diligência saneadora. Representação de empresa interessada. Conhecimento. Representação de cidadã. Conhecimento. Esclarecimentos prestados pela SE/DF. Exame de mérito. Instrução pugna pela improcedência das Representações e sugere o arquivamento dos autos. Parecer divergente do Ministério Público de Contas. Fixação de preço mínimo para materiais e insumos dificulta a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração. Pela procedência parcial da Representação da cidadã. Pela anulação de todos os atos praticados no certame e dos contratos celebrados com as licitantes vencedoras.

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos do exame de mérito de Representação apresentada por Cidadão (fls. 1.613/1.628), apontando possíveis irregularidades no edital do **Pregão Eletrônico por SRP n.º 33/2014**, alterado para **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017** (fl. 1.454), lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, para contratação de empresa especializada em serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais de ensino vinculadas àquela Pasta.

2. Por meio do Despacho Singular n.º 04/2018-P/AT (fls. 2.054/2.055), ratificado pela Decisão n.º 3/2018 (fl. 2.312), o Tribunal conheceu da Representação formulada pela empresa **Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** (fls. 1.941/2.036, 2.153/2.192, 2.230/2.240; 2.276/2.311 e 2.329/2.330) e concedeu prazo para que a SE/DF e ao Pregoeiro, bem assim as demais empresas interessadas no certame, **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli**; **REAL JG Serviços Gerais Eireli**; **Elza Ferreira dos Santos Serviços – EPP**; **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.**; **Interativa - Dedetização, Higienização e Conservação Ltda.**; **MG Terceirização de Serviços Ltda.**; **Braga & Fujita Serviços de Conservação e Limpeza Ltda.**; e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.**, apresentassem os esclarecimentos acerca dos fatos constantes da citada Representação.

3. A Unidade Técnica analisou os apontamentos contidos na Representação da empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**, mediante Informação n.º 41/2018 (fls. 2.332/2.360), tendo por base os esclarecimentos apresentados pelo Pregoeiro (fls. 2.058/2.125) e pelas empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** (fls. 2.128/2.137), **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** (fls. 2.138/2.147 e 2.241/2.260) e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.** (fls. 2.267/2.273), considerando, no mérito, **improcedente** a Representação formulada e sugerindo o arquivamento do presente feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

4. Antes de os autos seguirem a tramitação processual regular, deu entrada na Corte de Contas Representação formulada pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.366/2.386), conhecida pelo Despacho Singular n.º 75/2018-GCMA (fls. 2.387/2.389), que conheceu da Representação e determinou à SE/DF e ao Pregoeiro responsável pela condução do certame para que apresentassem esclarecimentos quantos aos apontamentos ofertados pela nominada advogada, sem embargo de conceder, ainda, cópia da Informação n.º 41/2018 à empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**, conforme solicitado (fl. 2.362).
5. Posteriormente, a advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** apresentou documento (fls. 2.392/2.398), refutando o Despacho Singular n.º 75/2018-GCMA, que foi conhecido pelo Tribunal como Agravo, cujo mérito foi **negado** pela Decisão n.º 851/2018 (fl. 2.415).
6. Por sua vez, em resposta ao citado Despacho, a SE/DF, via Ofício n.º 109/2018-GAB/SE (fl. 2.414), encaminhou o Ofício n.º 10/2018-PREGÃO/SUAG/SEEDF (fls. 2.414/2.419 e 2.420/2.427), apresentando os esclarecimentos prestados pelo Pregoeiro quanto à fixação de valores mínimos para os preços dos materiais de consumo e para o percentual sobre encargos sociais.
7. Nesse ínterim, a Unidade Técnica recebeu do Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício n.º 210/2018-TCU/Selog, cópia do **Acórdão n.º 281/2018-TCU-Plenário**, que **não conheceu** a Representação da empresa **Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**, no qual noticiava possíveis irregularidades no **Pregão Eletrônico n.º 14/2017**, por não preencher requisitos de admissibilidade, uma vez que não foram apresentadas provas inequívocas da efetiva aplicação de recursos federais nos contratos decorrentes do aludido certame, associado ao fato de que os questionamentos formulados, de mesma natureza, já se encontram em apreciação pelo TCDF, privilegiando, assim, a racionalidade administrativa, além de evitar a duplicidade de esforços (fls. 2.430/2.439).
8. A representante **Maria Elisângela Pessoa Valentins** apresentou contrarrazões (fls. 2.441/2.478) aos esclarecimentos prestados pela SE/DF e, em 02.04.2018, a nominada reitera pedido para suspensão dos atos decorrentes do **Pregão Eletrônico n.º 14/2017** (fls. 2.485/2.488), informando a publicação, no Diário Oficial do Distrito Federal, de 02.04.2018, de 03 (três) extratos de contratos a serem celebrados com a empresa **Real JG Serviços Gerais Eireli** resultantes da **Ata de Registro de Preços n.º 35/2017**, homologada a partir do **Pregão Eletrônico n.º 14/2017**.
9. Ao examinar o mérito da Representação e complementos acostados aos autos pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.366/2.386, 2.392/2.398, 2.441/2.478 e 2.485/2.488, respectivamente), a Unidade Técnica, em apertada síntese, posicionou-se pela **improcedência** das referidas peças quanto aos mínimos estabelecidos para materiais e encargos sociais, por considerar que seus efeitos seriam insuficientes para anular as desclassificações das licitantes implicadas, vez que essas desclassificações seriam decorrentes de outras inconformidades praticadas conjuntamente, ressaltando, ainda, que as questões levantadas mostraram-se com amparo em julgados do Controle Externo, citando a título de exemplo, as Decisões TCDF n.º 2.472/2013 e n.º 3.836/2013 e o Acórdão n.º 614/2008-TCU.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

10. Acrescentou que o certame em tela foi homologado e os ajustes devidamente firmados, prevalecendo o interesse público para a prestação dos serviços.

11. Assim, reiterou as análises, conclusões e encaminhamentos sugeridos na Informação n.º 41/2018 (fls. 2.332/2.360) quanto à **improcedência**, no mérito, da Representação formulada pela empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** (fls. 1.941/2.036), bem assim pela **improcedência** da Representação e outras manifestações da advogada **Maria Elisangela Pessoa Valetins** (fls. 2.366/2.386, 2.392/2.398, 2.441/2.478 e 2.485/2.488), por considerar que as possíveis irregularidades apontadas no **Pregão Eletrônico n.º 14/2017** pelos representantes não seriam suficientes para comprometer a legalidade e a competitividade do certame, porquanto atendido o interesse público na contratação em apreço.

12. Isso posto, considerando esgotadas as ações da Corte de Contas, concluiu suas análises e ponderações propondo ao eg. Plenário o arquivamento destes autos, sem prejuízo de futuras averiguações, conforme sugestões consignadas às fls. 2.500/2.501.

13. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para as manifestações pertinentes, por força do Despacho Singular n.º 101/2018-GCMA (fls. 2.503), ressaltando, preliminarmente, que o atual momento processual se destina, tão somente, ao exame de mérito da:

- 1) Representação da empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** (fls. 1.941/2.036, 2.153/2.155¹ e anexos de fls. 2.156/2.192²; fls. 2.230/2.240³; fls. 2.307/2.311 e fls. 2.329/2.330) em cotejo com os esclarecimentos apresentados pelo Pregoeiro (fls. 2.058/2.125; fls. 2.414/2.419 e fls. 2.420/2.427⁴) e pelas empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** (fls. 2.128/2.137⁵), **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** (fls. 2.241/2.260) e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.** (fls. 2.267/2.268 e anexos de fls. 2.269/2.273); e
- 2) Representação da advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.366/2.386) e manifestações complementares (fls. 2.441/2.478 e 2.485/2.488).

14. Inicialmente, oportuno registrar que o documento apresentado pela representante **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.392/2.398), conhecido pelo Tribunal como Agravo, foi, no mérito, **negado** pela Decisão n.º 851/2018 (fl. 2.415), razão pela qual não será objeto do presente exame.

¹ Os documentos foram repetidos às fls. 2.292/2.294.

² Os documentos foram repetidos às fls. 2.295/2.305.

³ Os documentos foram repetidos às fls. 2.287/2.291.

⁴ Os documentos foram repetidos às fls. 2.207/2.228.

⁵ Os documentos foram repetidos às fls. 2.276/2.286.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Da Representação da empresa Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. (fls. 1.941/2.036, fls. 2.153/2.155 e anexos de fls. 2.156/2.192; fls. 2.230/2.240; fls. 2.307/2.311 e fls. 2.329/2.330)

15. Os questionamentos formulados pela empresa representante serão confrontados com os esclarecimentos prestados pelo Pregoeiro (fls. 2.058/2.125 e 2.207/2.228) e pelas empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** (fls. 2.128/2.137 e 2.277/2.286), **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** (fls. 2.241/2.260) e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.** (fls. 2.267/2.268 e anexos de fls. 2.269/2.273), que compareceram aos autos para as manifestações que julgaram pertinentes.

16. Preliminarmente, a representante afirma que teria sido “(...) *desclassificada em razão de interpretações controversas, critérios arbitrários e cerceamento de defesa por parte do Pregoeiro (...) sob a pífia alegação de falta de juntada de documento*”, salientando a existência de “(...) *fortes indícios em relação ao favorecimento de participantes do referido pleito*” (fl. 1.942).

17. Registra que “(...) *interpôs recursos administrativos contra sua desclassificação, inabilitação e por não ter sido convocada para a apresentação de proposta de acordo com a ordem de classificação, na expectativa de serem revistos os atos arbitrários praticados*”, ressaltando que “(...) *todas as propostas que ofertaram menor preço foram desclassificadas pelo Pregoeiro* *sem nenhum tipo de fundamentação legal*” e que “(...) *embora as licitantes venham tentando a revisão dos referidos atos no âmbito administrativo, há uma inexplicável conduta da SEEDF para assinatura dos contratos no período de recesso forense, a fim de obstar qualquer intervenção do Poder Judiciário*” (grifo do original) (fl. 1.941).

18. Após discorrer sobre a admissibilidade da representação e sustentar a necessidade de suspensão do certame, a empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** passou a questionar cada um dos lotes objeto do **Pregão Eletrônico n.º 14/2017**, cuja síntese, esclarecimentos do Pregoeiro e manifestações das empresas envolvidas são apresentadas nos quadros a seguir:

Lote 01 - Núcleo Bandeirante, Guará e Recanto das Emas (fls. 1.945/1.985)
<i>Afirma ter sido a licitante com menor preço no valor de R\$ 3.925.616,74 (três milhões, novecentos e vinte e cinco mil, seiscentos e dezesseis reais e setenta e quatro centavos) (fl. 1.945);</i>
<i>Aberta a sessão (05/10/2017), o Pregoeiro entendeu que a licitante deveria fazer adequações na planilha de custo apresentada para ajustar as rubricas Vale Transporte e Vale Refeição ao estabelecido no Termo de Referência, sob pena de desclassificação da proposta (fls. 1.945/1.946);</i>
<i>Requeru fosse mantida habilitada no site para enviar mensagens na sessão, porém, o Pregoeiro desabilitou o acesso da SERVEGEL para enviar as mensagens, sem sequer aguardar o que a empresa tinha a dizer (fls. 1.94/1.947);</i>
<i>Diante disso, enviou, via e-mail, sua justificativa quanto à possível falha na proposta de preço e, caso não aceitas, fosse oportunizado à licitante o envio das adequações</i>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

necessárias e que, no mesmo dia (05/10/2017, às 15h45min), o Pregoeiro teria solicitado o envio da documentação de habilitação (fls. 1.947/1.950);

*Na modalidade de PREGÃO, os documentos de habilitação somente são requisitados após o aceite da proposta, ressaltando que **em nenhum momento se opôs a realizar adequações sem majorar o preço final apresentado (...)** nem se negou nem abdicou de usufruir do seu direito de adequar as planilhas ao que o Pregoeiro queria (grifos do original) (fl. 1.950);*

*A interpretação dada pelo Pregoeiro extinguiu direitos das licitantes em ajustar suas planilhas e as informações inverídicas de que as licitantes teriam se manifestado contrárias aos ajustes nas planilhas, o que acabou afastando **TODAS as licitantes que ofertaram os menores preços nos lotes licitados, colocando a Administração em risco de assumir grandes prejuízos financeiros** (grifo do original) (fls. 1.950/1.953);*

*A convenção coletiva estabelece que a concessão do vale alimentação nos **dias efetivamente trabalhados**, pois o benefício **destina-se a garantir a alimentação do trabalhador durante o expediente**, não devendo ser concedido aos sábados (fls. 1.954/1.957);*

O preenchimento equivocado de planilha de custo não seria motivo suficiente para desclassificação de proposta (fls. 1.958/1.970);

*Em 17/10/2015 às 10h47 min e às 10h49 min, depois de ser surpreendida com a notícia de desclassificação da sua proposta, não tendo obtido sequer a resposta acerca das justificativas apresentadas e ainda tendo cerceada tendo cerceamento do seu direito de ajustar as planilhas, **ANTES QUE AS EMPRESAS SUBSEQUENTES NA ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO DOS PREÇOS FOSSEM CONVOCADAS PARA APRESENTAREM SUAS PLANILHAS**, a SERVEGEL enviou as planilhas ajustadas ao entendimento do Pregoeiro (vez que compareceu a SEEDF e conversou com o Pregoeiro para saber o que ele entendia ser o correto), conforme mensagens transcritas (fls. 1.970/1.971);*

*Houve atos irregulares do Pregoeiro para a inabilitação da empresa **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial EIRELI**, afirmando que o Pregoeiro já teria sido penalizado pelo TCU por desclassificação de licitante sem motivação fundamentada (fls. 1.972/1.975);*

*A empresa **REAL JG Serviços Gerais EIRELI** foi declarada vencedora do **Lote 1**, mesmo sem a apresentação da certidão de regularidade do contador exigida no edital, entregando apenas a comprovação de regularidade por meio do SPED (fls. 1.976/1.980);*

*Se a empresa **MG Terceirização** foi alijada da licitação por deixar de apresentar demonstrativo de composição de custos (...) não pode a licitante **REAL JG** ser classificada e habilitada tendo deixado de apresentar declaração e certidão de regularidade exigida no edital (fls. 1.980/1.981);*

*A licitante **INTERATIVA** não foi inabilitada, apesar de não ter apresentado a declaração de não opção em vistoriar as Unidades de Ensino, no modelo exigido no edital, nem tampouco a licença de funcionamento para uso de produtos saneantes e domissanitários (fls. 1.981/1.984).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Esclarecimentos do Pregoeiro (fls. 2.059/2.064)

“Diferentemente do que alega a empresa, foi ofertado em igualdade de condições, as mesmas oportunidades de sanar os erros apresentados foram ofertadas à empresa, em igualdade condições, as mesmas oportunidades de sanar os erros apresentados em sua planilha de preços, e de forma categórica, a mesma enviou correspondência ao email do pregão, no dia 05/10/2017” (transcrição das alegações) (fls. 2.059/2.061);

“Ocorre que, em 05/10/2017, a empresa SERVEGEL ao invés de apresentar as planilhas escoimadas dos erros, simplesmente apresentou justificativa à chamada do pregoeiro para que a mesma adequasse sua proposta de preços na forma estabelecida no edital. Logo após, a empresa alerta que havia enviado resposta para o email, o pregoeiro alertou novamente para o cumprimento do prazo para o envio da proposta corrigida” (transcrição da mensagem) (fls. 2.061/2.062);

“Somente em 16/10/2017, o pregoeiro, após cumprir todos os prazos e condições para a empresa adequar sua proposta, procedeu à desclassificação da mesma” (transcrição da mensagem) (fl. 2.062);

“Em momento algum questionou-se os valores apresentados e sim os quantitativos. A empresa SERVEGEL ao lançar mão de cotar todos os dias trabalhados na cotação de vale transporte e vale refeição obteve para si vantagens em relação aos demais” (fl. 2.062);

(...)

“Não podemos tratar como simples falha um ato de uma empresa que de forma deliberada tenta obter vantagens sobre os demais burlando as regras do edital” (fl. 2.063);

(...)

“A licitante, ao apresentar proposta destoante com as regras do Edital, pode se beneficiar na licitação com oferta de preços inferiores ao dos demais participantes, visando se sagrar vencedor para, em oportuno, na execução do contrato, alegar desequilíbrio econômico-financeiro e solicitar a diferença financeira de sua oferta inicial, ou, simplesmente manter a precária e inadequada execução do contrato, como é costumeiro fazer a Representante, o que facilmente pode ser visualizado no portal do TJDF” (fl. 2.064).

“Se não procedesse com a desclassificação de proposta desconforme apresentada pela empresa SERVEGEL acarretaria atos contrários à Legalidade e aos princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, Isonomia e Competição justa entre os participantes” (fl. 2.064);

“Diferentemente ao apontado pela Representante, a inabilitação da empresa RDJ não foi proferida unicamente pela falta de Regularidade do Contador, talvez propositalmente, a SERVEGEL não apresentou de forma clara todos os motivos ensejadores da inabilitação da empresa RDJ” (fl. 2.065);

“O Edital, em seu subitem 11.3.2, consignou quais os requisitos necessários para a aceitação dos Atestados de Capacidade Técnica apresentados pelos licitantes (...) deveria comprovar no mínimo 50% do número de funcionários para cada LOTE que virá a concorrer” (fl. 2.066);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

“Conforme texto extraído do chat em 25/10/2017, o pregoeiro solicitou à empresa RDJ o encaminhamento de toda a documentação habilitatória requerida no pregão 14/2017 (transcrição da mensagem) (...) somente após análise minuciosa proferiu a inabilitação da mesma no certame, por não atender aos requisitos técnicos solicitados no item 11.3.2 do edital (transcrição das análises documentais realizadas) (...) A empresa RDJ ASSESSORIA, na contramão da determinação editalícia, anexou, para fins de comprovação da sua qualificação técnica, dezenas de atestados de capacidade técnica que não comprovam a execução dos serviços almejados na contratação” (fls. 2.067/2.072);

“Sendo assim, a empresa não cumpriu de forma adequada as regras necessárias para a habilitação no pregão 14/2017 (...). Se pelo ao menos pudesse ser visualizado no SPED qualquer elemento que pudesse caracterizar como prova de regularidade do contador, com certeza o pregoeiro poderia acatar como cumprida a exigência do edital” (fl. 2.073).

Manifestações das Empresas

As empresas **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial EIRELI** e **REAL JG Serviços Gerais EIRELI**, citadas na Representação em tela, não compareceram aos autos para apresentar suas contrarrazões, enquanto a empresa **MG Terceirização de Serviços Ltda.** não abordou especificamente as questões afetas ao **Lote 01** (fls. 2.128/2.137 e 2.277/2.286).

Análise

19. As propostas da empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** foram corretamente desclassificadas por conterem incoerência nas cotações referentes ao Vale Transporte e Vale Refeição, sem que as adequações requeridas tenham sido implementadas pela licitante, descumprindo, assim, ao estabelecido no **item 10.15.1⁶ do Edital do Pregão Eletrônico n.º 14/2014**.

20. Ademais, foram constatados erros nos cálculos dos tributos indicados na planilha de operador de roçadeira e encarregado, sendo ofertada à empresa a oportunidade de corrigir as planilhas de formação de custo sem que os ajustes tivessem se dado em tempo hábil.

21. Por sua vez, a inabilitação da empresa **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial EIRELI** decorreu da não apresentação de atestados de capacidade técnica em conformidade com o disposto no **item 11.3.2** do edital (Da Qualificação Técnica) e por não apresentar documentos que comprovassem a regularidade do Contador, conforme previsto no **item 11.3.3.4.3** do edital⁷.

⁶ **Edital do Pregão Eletrônico n.º 14/2014:** “(...) **10.15.1.** A licitante classificada em primeiro lugar deverá encaminhar, no prazo de 02 (duas) horas, contados da solicitação do Pregoeiro, por meio da opção “Enviar Anexo” do sistema Comprasnet, em arquivo único, ou pelo e-mail **pregao.sedf@gmail.com** ou pelo fax-símile n.º (0xx61) 3901-2319, a proposta de preços adequada ao último lance ou valor negociado e demais documentos e comprovações solicitados em anexo. (...)” (Grifo do original).

⁷ **Edital do Pregão Eletrônico n.º 14/2014:** “(...) **11.3.3.4.3** A licitante deverá apresentar os cálculos constantes dos subitens anteriores em papel timbrado, assinado pelo seu representante legal e por seu contador ou técnico contábil, apresentando a prova de regularidade deste, conforme Resolução n.º 1.402/2012, sob pena de inabilitação no caso da não apresentação da certidão de regularidade do contador”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

22. Registre-se que, na escrituração fiscal digital emitida pelo Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, não consta informação de Certificação Digital de Regularidade do Contador da empresa inabilitada, o que poderia afastar a ausência da documentação exigida para o certame.

23. Não é demais frisar que a desclassificação de proposta, por desconformidade com o instrumento convocatório de certame licitatório tem amparo no art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93⁸ e art. 4º, inciso VII, da Lei n.º 10.520/02⁹, vinculando tanto a Administração Pública quanto os licitantes.

24. Assim sendo, considero que as alegações ofertadas pela representante **não merecem prosperar**, porquanto as inabilitações das empresas decorreram pelo fato de as propostas por elas apresentadas estarem em desacordo com as regras estabelecidas no Edital, sem que as adequações oportunizadas pela Administração tenham efetivamente sido empreendidas pelas licitantes.

Lote 2 - Plano Piloto, Cruzeiro, Paranoá e São Sebastião (fls. 1.985/2.010)

A licitante ELZA FERREIRA DOS SANTOS SERVIÇOS – EPP declarou poder usufruir do tratamento diferenciado, desta forma, utilizou-se do critério ficto de desempate para cobrir o menor preço ofertado pela licitante SERVEGEL e que após recursos, foi desclassificada e inabilitada indevidamente pelo Pregoeiro pela não apresentação da ‘Licença de Funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários emitida pela Secretaria de Estado de Saúde’, apresentando consultas em outros certames e jurisprudência acerca das restrições de utilização de benefícios de microempresas ou empresas de pequeno porte (fls. 1.985/1.999);

*Desclassificada a empresa ELZA FERREIRA DOS SANTOS SERVIÇOS – EPP, a SERVEGEL foi convocada a apresentar proposta e, encaminhada a documentação requerida, o Pregoeiro decidiu inabilitá-la por deixar de apresentar a Licença de Funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários emitida pela Secretaria de Estado de Saúde’ (...) **ocorre que o documento foi enviado via e-mail** (fls. 1.999/2.000);*

Com a inabilitação da SERVEGEL, foi convocada a licitante JUIZ DE FORA, que vem prestando serviços para a SEEDF há décadas, por vezes emergencialmente ou sem

⁸ **Lei n.º 8.666/93:** “Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - Verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis”

⁹ **Lei n.º 10.520/02:** “Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

contrato, embora a referida empresa não tenha apresentado diversas exigências do edital, apresentando os elementos contrários ao certame não considerados pelo Pregoeiro (fls. 2.001/2.010).

Esclarecimentos do Pregoeiro (fls. 2.073/2.081)

“A empresa SERVEGEL foi inabilitada do certame por não apresentar a Licença de Funcionamento para a APLICAÇÃO DE PRODUTOS SANEANTES E DOMISSANITÁRIOS emitida pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em plena validade, de acordo com a Lei nº 3.978, de 29 de março de 2007, na forma exigida no item 11.3.2.8 do edital” (fl. 2.073);

“No Certificado de Licença da empresa Servegel, encaminhado juntamente com a documentação de habilitação (...), consta declaração da própria empresa de que não haverá no local da atividade, depósito de produtos relacionados à saúde, sujeitos à atuação da vigilância sanitária, nos termos da Lei 5.321/2014. Fica evidenciado no documento apresentado pela empresa SERVEGEL que a mesma não possui a Licença exigida no edital” (fl. 2.075);

“O mesmo entendimento teve o TJDF em recente decisão a Mandado de Segurança impetrado pela empresa SERVEGEL” (transcrição de excerto da citada peça judicial) (fl. 2.075);

“Como nota-se, a representação apresentada pela empresa SERVEGEL não passa de uma peça protelatória, pois conforme demonstrado a empresa teve a desclassificação de suas propostas realizada de forma correta e também foi inabilitada por não atender a item essencial do edital e conseqüentemente para prestação dos serviços” (fls. 2.075/2.076);

*“No tocante ao pedido da empresa recorrente quanto a inabilitação da empresa Juiz de Fora, sob alegação que a mesma não teria cumprido as exigências do edital, o Pregoeiro afirma que **como se vê a própria recorrente enumera todos os documentos apresentados pela empresa JUIZ DE FORA, comprovando que foram cumpridas todas as exigências do edital, no mais quaisquer dúvidas podem ser dirimidas junto a documentação acostada pela empresa, no e-mail do pregão e os originais constantes nos autos. No entanto, a representante apela por uma interpretação errônea da mensagem enviada pelo pregoeiro, ou simplesmente tenta de forma sorrateira tumultuar o certame***” (grifos do original) (transcrição da mensagem) (fls. 2.076/2.078);

“No que trata da qualificação econômica e financeira da empresa Juiz de Fora, novamente denota-se o caráter protelatório do recurso da empresa Servegel, que se serve de erros materiais para tentar ludibriar o entendimento do pregoeiro”, afastando ponto a ponto os questionamentos produzidos pela representante (fls. 2.079/2.081);

“Há que se destacar também que no dia 29/09/2017, o pregoeiro efetuou consulta ao SICAF para verificação de habilitação das empresas participantes, nos termos do item 11.6 do edital, constatando-se como regular a situação fiscal da empresa JUIZ DE FORA, dispensando com isso a necessidade de apresentação da documentação fiscal contemplada na declaração do SICAF” (fl. 2.081).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Manifestações das Empresas

A empresa **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.**, objeto de questionamentos na presente Representação, não se manifestou nos autos.

Análise

25. As informações constitutivas dos autos revelam que a empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** foi corretamente inabilitada, uma vez que deixou de apresentar a licença exigida no **item 11.3.2.8** do edital¹⁰, desatendendo, assim, aos termos da Lei n.º 3.978/07. Frise-se que a Licença Sanitária apresentada pela licitante (fls. 2.110/2.111 e 2.119) não se aplica para o uso de produtos saneantes e domissanitários requerida para o certame em tela.

26. Ademais, observa-se que, no Certificado de Licença da empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**, encaminhado juntamente com a documentação de habilitação, consta declaração da própria empresa de que “(...) *não haverá no local da atividade depósito de produtos relacionados à saúde, sujeitos a atuação da vigilância sanitária*” (fl. 2.119).

27. Evidencia-se, portanto, que a empresa recorrente não possui a licença exigida no edital, entendimento confirmado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT nos autos do **Mandado de Segurança n.º 0740165-83.2017.07.0001**, parcialmente reproduzido nos esclarecimentos do Pregoeiro (fl. 2.075).

28. Oportuno registrar, ainda, que a licença inicialmente apresentada pela recorrente no processo licitatório (fls. 2.110/2.111 e 2.119) é diferente da declaração da vigilância sanitária posteriormente juntada aos autos (fl. 2.330). A primeira tem como responsável o **Sr. Marcelo Henry Soares Ribeiro**, enquanto a segunda traz como responsável o **Sr. Cleber Fabiano Kukul**.

29. Não se sustentam, também, as alegações referentes à inabilitação da empresa **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.**, sob alegação de que a mesma não teria cumprido as exigências do edital.

30. Conforme exposto pelo Pregoeiro, a citada empresa apresentou toda a documentação exigida para participação no certame no prazo estipulado pelo edital, sendo referida documentação apenas atualizada, haja vista sua validade poder se exaurir no decorrer do procedimento licitatório, até porque houve um lapso temporal extenso entre a abertura do certame e a efetiva convocação para a apresentação dos documentos de quase (aproximadamente 20 dias), o que exigiu da licitante a citada atualização.

31. Nesse diapasão, entendo correto os procedimentos adotados pelo Pregoeiro. Inadmissível seria permitir a inclusão posterior de documentos após o resultado de

¹⁰ **Edital do Pregão Eletrônico n.º 14/2014:** “(...) **11.3.2.8** – Licença de Funcionamento para a aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários emitida pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em plena validade, de acordo com a Lei n.º 3.978, de 29 de março de 2007” (grifo do original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

habilitação, a não ser a título de comprovação de informações que constem de forma implícita e que mereçam diligências para a sua comprovação.

32. No que diz respeito à qualificação econômica e financeira da empresa **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.**, verifica-se que as análises realizadas pelo Pregoeiro foram acertadas e a mesma atendeu as exigências editalícias concernentes à qualificação econômico-financeira solicitada pelo edital.

33. Dessa forma, considero **improcedentes** as alegações apresentadas pela empresa representante, vez que a inabilitação observou as exigências contidas no instrumento convocatório do certame em exame.

Lote 03 - Gama e Santa Maria (fls. 2.010/2.017)

Teve sua proposta desclassificada sob o argumento que haveria cotado de forma equivocada os vales transportes e alimentação sem que suas justificativas fossem respondidas ou oportunizada a adequação da proposta (...) em nenhum momento se negou ou se nega a adequação das planilhas aos termos do Pregoeiro (fls. 2.010/2.013);

*A licitante INTERATIVA foi convocada para o Lote 06 e **DESISTITU DE ENVIAR PROPOSTA**, e declarada vencedora do Lote 03 sem que tivesse apresentado a declaração de que se abstém da visita técnica, além de enviar diversos documentos com data de emissão posterior à abertura do certame, devendo, portanto, ser desclassificadas e inabilitadas ao certame (fls. 2.013/2.017).*

Esclarecimentos do Pregoeiro

“Apega a recorrente na mensagem enviada pelo pregoeiro ao chat do comprasnet (transcrição da mensagem) (...) a recorrente enumera alguns documentos que, em sua visão, não atende ao ato convocatório” (fl. 2.082);

“Como se vê, a própria recorrente enumera todos os documentos apresentados pela empresa Interativa, comprovando que foram cumpridas todas as exigências do edital (...). Não vejo qualquer razão para a não aceitação da documentação apresentada com data de emissão posterior à data de abertura do certame. Isso demonstra que as empresas apenas atualizaram suas documentações que poderiam vencer no decorrer do certame (...). Portanto, as empresas participantes têm obrigação de manter sua documentação habilitatória em plena validade” (fls. 2.083/2.084);

“Diferentemente ocorreu com a empresa SERVEGEL, que foi inabilitada por não apresentar a Licença de Funcionamento para a APLICAÇÃO E USO DE PRODUTOS SANEANTES E DOMISSANITÁRIOS (...) na forma exigida no item 11.3.2.8 do edital” (fl. 2.084);

“Em relação à apresentação de documentos com data posterior, a afirmação da empresa não deve prosperar, uma vez que as empresas declaradas vencedoras tão somente encaminharam certidões atualizadas ao momento em que foram convocadas (...). Conforme já mencionado, no dia da abertura do certame, foi emitido o SICAF das empresas, o que comprova que as mesmas atendiam às condições de habilitação” (fl. 2.084).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Manifestações das Empresas (fls. 2.241/2.260)

A empresa **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** alega que a empresa representante “(...) *havia sido desclassificada em razão de ter apresentado proposta contendo erros na formulação de custos como auxílio alimentação, auxílio transporte e com o cálculo dos tributos. **Franqueada a possibilidade de corrigir a planilha, no dia 05/10, às 15:18, a Representante apresentou sua proposta contendo, novamente, erros, o que levou a Administração a desclassificar a proposta***” (grifo do original) (fl. 2.242);

“Entretanto, a licitante, ora Representante, insurgiu-se contra a decisão administrativa, alegando que não poderia ter sido desclassificada, pois desejava ter mais uma chance para ajustar sua planilha” (fl. 2.242);

Após discorrer acerca dos pontos questionados pela representante (fls. 2.242/2.246), afirma que “(...) *Não se pode permitir indefinidamente que a licitante ajuste sua planilha quantas vezes necessitar. A oportunidade é para que se aprume, de vez, o que tem de ser ajustado e apresente um documento adequado. E não para que fique eternamente, apresentando planilhas contendo aqueles e outros novos erros, contando com a complacência do Pregoeiro*” (fl. 2.246);

“Veja que o Pregoeiro concedeu oportunidade de ajustes à Representante e agiu em estrita conformidade com a Lei de Licitações e com o edital (...). Conforme consta em sua proposta anexa, apenas no que tange ao vale alimentação (sem considerar tributos e materiais cotados de forma errônea) a Representante cotou apenas 22 (vinte dois) dias por mês, mesmo sendo a prestação do serviço de segunda a sábado. Ou seja, deixou de cotar, por mês, quatro diárias de alimentação por funcionário, o que corresponde a cerca de R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por mês por funcionário. Assim, no universo de 967 (empregados), isso representa a importância de R\$116.040,00 (cento e dezesseis mil e quarenta reais) por mês a mais em sua proposta. Assim, acaso fosse oportunizada a correção, novamente, o valor da proposta apresentada pela Servegel seria acrescido de R\$ 114.283,80 (cento e quatorze mil duzentos e oitenta e três reais e oitenta centavos), o que alcançariam a importância de 1.371.405,60 por ano de diferença” (fls. 2.246/2.248);

“Outro ponto de importante relevo está relacionado à habilitação técnica da Representante. Como pode ser visto no dia 01/11/2017, às 14:18:59, o Pregoeiro inabilitou a empresa SERVEGEL por não apresentar o documento previsto no item 11.3.2.8 do edital (...) O documento juntado pela Representante não faz especificação autorizando este tipo de atividade. A autorização é genérica, apenas para serviços de apoio e suporte operacional e não contempla as especificidades previstas no instrumento convocatório” (fls. 2.249/2.250);

“Neste sentido, não merecem prosperar as alegações da Representante pois, não só apresentou uma proposta desajustada das regras trabalhistas e editalícias, como também não possui licença sanitária de funcionamento” (fls. 2.251/2.252);

No que tange à declaração de vistoria, a Interativa informa que “(...) *formulou a declaração que melhor atendesse ao interesse da Administração, que é o de ter a garantia de que a licitante não visitou o local por que não se interessou e que a empresa assume os riscos de eventual desconhecimento da configuração da área. Independentemente de qualquer*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

divergência, é preciso considerar que a realização de vistoria é uma faculdade dos licitantes e o seu não exercício não pode implicar em mais obrigações do que a vistoria o submeteria (...). Veja que o edital dispensa até mesmo a juntada da declaração de realização de vistoria, por ser esta uma faculdade, O que dirá então a declaração de ABSTENÇÃO de vistoria” (fls. 2.252/2.253);

Quanto às declarações e certidões, a Interativa esclarece que não as emitiu após a abertura do certame, asseverando que “(...) em verdade, o que houve foi a sua atualização, posto que os documentos, em sua maioria, possuem um lapso temporal exíguo de validade (...). Portanto, as alegações trazidas pela Representante são completamente infundadas e não possuem o condão de afastar a classificação e habilitação da Interativa” (fls. 2.254/2.255);

Sobre o licenciamento, afirma que “(...) a licença apresentada pela Interativa contém todas as exigências legais, conforme pode ser observado pelo trecho do referido documento aqui destacado, demonstrando as atividades aprovadas pela Diretoria de Vigilância Sanitária (cópia anexa à fl. 2.258) (fls. 2.255/2.257).

Análise

34. Não é demais repisar que a inabilitação da empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** decorreu do fato de a sua proposta estar em desconformidade com o disposto no edital, vez que os dias efetivos estipulados para prestação dos serviços seriam no total de **26 (vinte e seis) dias** e não **22 (vinte e dois)** como cotado pela licitante para previsão de pagamento de Vale Transporte e Vale Refeição, o que caracteriza descumprimento das regras editalícias. Portanto o procedimento de inabilitação está correto.

35. Não merecem prosperar as alegações de que a empresa **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** deveria ser desclassificada por não ter procedido à vistoria técnica e por ter apresentado diversos documentos emitidos em data posterior à abertura do certame.

36. Observa-se que a citada empresa formulou declaração de que não visitou o local por falta de interesse, assumindo eventuais riscos decorrentes do desconhecimento da configuração da área onde os serviços seriam prestados.

37. De fato, a vistoria técnica é uma faculdade do licitante, devendo o edital admitir como suficiente a declaração do licitante de conhecer as condições do local de execução dos serviços, em consonância com os limites estabelecidos no art. 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/93¹¹. Assim sendo, considero válida a declaração apresentada pela empresa.

38. Ressalte-se que esse é o entendimento consolidado na Decisão n.º 4.494/2014 (Processo n.º 16.590/14), que teve como precedentes as Decisões n.º 1.443/2011, n.º

¹¹ **Lei n.º 8.666/93:** “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
(...)”

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; (...)” (grifei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

2.237/2011, n.º 2.580/2011, n.º 3.373/2011, n.º 3.743/2011, n.º 3.638/2012, n.º 3.803/2012, n.º 356/2013, n.º 1.644/2014, n.º 6.191/2014, n.º 5.527/2014 - Edição n.º 26/2014 do Boletim Informativo do TCDF, conforme bem anotado pela Unidade Técnica.

39. No que se refere às declarações e certidões, os elementos constitutivos dos autos demonstram que a empresa **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** apresentou os documentos exigidos para o certame no prazo estipulado pelo edital, restando evidenciado que teria apenas atualizado essa documentação, ante a possibilidade de perderem sua validade no decorrer do certame, vez que houve um lapso temporal de aproximadamente 20 (vinte) dias entre a abertura do certame e a efetiva convocação para a apresentação dos documentos, fato a exigir a atualização documental promovida pela empresa.

40. Nesse contexto, o procedimento adotado pela empresa e referendado pelo Pregoeiro foi correto, porquanto inadmissível seria a inclusão posterior de documentos após o resultado de habilitação, a não ser a título de comprovação de informações que constassem de forma implícita e que merecessem diligências para a sua comprovação, o que não foi o caso.

41. Em face do exposto, considero que as alegações formuladas pela Representante **não merecem ser acolhidas**, haja vista sua inabilitação seguir os requisitos editalícios.

Lote 04 - Planaltina e Sobradinho (fls. 2.017/2.019)

A licitante ELZA FERREIRA DOS SANTOS SERVIÇOS – EPP declarou ser empresa de pequeno porte, fazendo-se valer de benefícios considerados inaplicáveis pela jurisprudência do TCU (...). Por consequência, a empresa ELZA não teria como prestar os serviços caso fosse vencedora do Lote 04, em razão da penalidade a ser aplicada (fls. 2.017/2.018);

A empresa MG TERCEIRIZAÇÃO foi indevidamente desclassificada por não apresentar planilha de composição de custo referente aos materiais de limpeza e uniformes, procedimento em desacordo com o previsto nos artigos 24 e 29 da Instrução Normativa n.º 02/2008-MPOG, que assegurariam o direito de a licitante realizar os ajustes quantas vezes fossem necessários em suas propostas (fls. 2.018/2.019);

As razões para desclassificação e inabilitação da empresa JUIZ DE FORA são as mesmas registradas nos assuntos relacionados aos Grupos 01, 02 e 03, notadamente a não apresentação de diversas exigências do edital (fl. 2.019).

Esclarecimentos do Pregoeiro

“No tocante ao relato da Representante que alega que a empresa MG Terceirização não poderia ter sua proposta desclassificada para o lote 04 e 06, primeiramente veremos o item 4.3.2 do Termo de Referência (transcrição do referido item) (fls. 2.085/2.086);

“Como se vê, a recorrente não tem qualquer conhecimento das regras do edital e seus anexos. Da mesma forma, consta exigência da planilha de formação de custos dos materiais, conforme expresso no item 4.4 do Termo de Referência. A recorrente desconhece a importância das planilhas de composição de custos e formação de preços em uma licitação, ao não cumprir as exigências do edital” (fl. 2.087);

“Portanto, as planilhas são documentos obrigatórios na licitação, pois são delas que se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

baseiam as repactuações futuras de contratos de serviços continuados (...). Não se pode negar a importância da apresentação das planilhas que motivaram a desclassificação da empresa MG, e, nesse ponto, não há como a empresa mencionar que não existe obrigatoriedade na apresentação de tais planilhas” (fl. 2.087).

Manifestações das Empresas (fls. 2.128/2.137)

“Note que não há embasamento no edital, isto porque os documentos a serem apresentados com a proposta estão elencados no item 10 e seus subitens. Em momento algum há a exigência de apresentação dessas planilhas (específicas de material e uniforme), ressaltando ainda que o valor dos materiais está estipulado no edital e não pode ser superior a R\$ 432,00, portanto é desnecessária a planilha de materiais” (fl. 2.130);

“Fato é que a empresa MG Terceirização cumpriu com todos os requisitos elencados no Edital, mais precisamente no item 10.15.1 e seguintes (transcreve referido item) (fls. 2.130/2.132);

“Notem senhores, que em nenhum momento algum é exigido a apresentação de planilha de uniforme e material, é exigido sim a planilha do Anexo III, que é a planilha de custos do posto, portanto, não há no instrumento convocatório nada que obrigue ao envio das citadas planilhas. Talvez por isso a falta de embasamento na desclassificação” (fl. 2.132).

Análise

42. Importante observar que a inabilitação da empresa **MG Terceirização de Serviços Ltda.** do **Lote 04** se deu pela não apresentação da planilha de composição de custo referente aos materiais de limpeza e uniformes, exigência que, ao contrário do alegado pela citada empresa, encontra-se expressamente prevista no **item 4.4** do Termo de Referência do edital (Do Material de Consumo).

43. É por intermédio da planilha de custos que a Administração sabe exatamente o que e quanto vai pagar pelos materiais e uniformes ou ao menos qual a média no mercado para os itens que pretende contratar. As planilhas são, portanto, elementos obrigatórios e indispensáveis na licitação, pois são delas que se baseiam não apenas a contratação original, mas, também, eventuais repactuações de contratos de serviços continuados.

44. Oportuno registrar que foi ofertado o direito de a empresa ajustar sua proposta e reapresentá-la com as correções porventura necessárias. Porém, a mesma manteve os erros anunciados pelo Pregoeiro e, nesse sentido, não foi possível aceitar a proposta na forma apresentada.

45. Assim sendo, a empresa **MG Terceirização de Serviços Ltda.** foi corretamente inabilitada do **Lote 04** pelos motivos expostos pelo Pregoeiro, ou seja, pelo descumprimento dos requisitos dispostos no **item 4.4** do Termo de Referência do edital, vez que deixou de apresentar as planilhas ali exigidas, mesmo após a solicitação para sua correção.

46. Não se sustentam as alegações de que a empresa **Elza Ferreira dos Santos Serviços – EPP** teria se utilizado de benefícios indevidos conferidos às microempresas ou de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

pequeno porte, uma vez que o **item 7.2** do edital¹² previa expressamente a possibilidade de tal concessão.

47. Também não merecem prosperar as alegações da **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** quanto à inabilitação da empresa **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.**

48. Os elementos constitutivos dos autos demonstram que a empresa **Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.** apresentou toda a documentação necessária no prazo estipulado pelo edital, promovendo, tão somente, a atualização dessa documentação em virtude da possibilidade de virem a vencer no decorrer do certame.

49. Portanto, correto o procedimento adotado pelo Pregoeiro e **insubsistentes** os argumentos formulados pela representante.

Lote 05 - Taguatinga e Brazlândia (fls. 2.019/2.024)
<p><i>As licitantes MG TERCEIRIZAÇÃO e RDJ teriam sido desclassificadas nos Grupos 05 e 06 por terem apresentado erros de cálculos referentes a tributos e a majoração nos valores inicialmente propostos sem justificativas, sendo a inabilitação descabida, uma vez que os artigos 24 e 29 da IN n.º 02/2008-MPOG asseguram ao licitante ajustes quantas vezes forem necessários (fls. 2.019/2.021);</i></p> <p><i>A convocação da licitante REAL JG, inabilitada por não ter apresentado a certidão de regularidade do contador perante ao CRC, mas exitosa no recurso interposto contra essa desclassificação, vez que teria apresentado a SPED, foi indevida e deveria ser convocada a empresa SERVEGEL para o Lote 05, procedimento não observado pelo Pregoeiro, que pulou a ordem de classificação, sem justificativas, para convocar a licitante INTERATIVA (fls. 2.022/2.024).</i></p>
Esclarecimentos do Pregoeiro (fls.
<p><i>“No tocante à Habilitação da empresa REAL JG, após acatar recurso administrativo em face do cumprimento do item 11.3.3.4.3 do edital, especificamente por não comprovar a prova de regularidade do contador, o pregoeiro e sua equipe, ao aprofundar na análise do recurso, verificou-se que, no ato do envio de sua proposta a empresa encaminhou o SPED contábil onde consta assinatura digital do contador SILVIO DIAS MIRANDA com validade de 16/06/2016 a 16/06/2019” (fls. 2.087/2.088);</i></p> <p><i>“Visto isso, e sabendo que os documentos assinados eletronicamente devem receber o mesmo tratamento dado aos assinados de próprio punho, gozando das mesmas garantias</i></p>

¹² **Pregão Eletrônico n.º 14/2017:** “7.2. As microempresas e empresas de pequeno porte **poderão participar desta licitação em condições diferenciadas**, na forma prescrita na Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, devendo para isso fazer o seu devido enquadramento como ME ou EPP em campo próprio no sistema, quando do cadastro de sua proposta, declarando assim, para fins legais, sob as penas da lei, que cumprem os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte nas condições do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar n.º. 123, de 14 de dezembro de 2006, em especial quanto ao seu art. 3º, que estão aptas a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos seus artigos 42 a 49 e que não se enquadram nas situações relacionadas no §4º do art. 3º da citada Lei Complementar” (Grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

legais (...) e lembrando também que o mesmo profissional contador assina os cálculos dos índices mencionados no item 11.3.3.4.3, resta comprovado que o mesmo se encontra regular para exercer a profissão” (fl. 2.088);

“Diferentemente o caso da empresa RDJ que não foi possível comprovar através do SPED a regularidade do profissional contador, tendo em vista que, no documento, não foi verificado a ocorrência de qualquer Certificado Digital para o profissional Contábil” (fl. 2.088).

Manifestações das Empresas

As empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.**, **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli** e **REAL JG Serviços Gerais Eireli**, citadas nos questionamentos da presente Representação, não se manifestaram nos autos.

Análise

50. Verifica-se que a empresa **REAL JG Serviços Gerais Eireli**, quando do envio de sua proposta, encaminhou o documento eletrônico emitido pelo Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, onde consta assinatura digital do contador **Silvio Dias Miranda** com validade de **16.06.2016** a **16.06.2019**, demonstrando a regularidade do profissional contábil junto ao Conselho Regional de Contabilidade – CRC, atendendo, assim, aos objetivos da exigência em comento.

51. Impende reconhecer que os documentos assinados eletronicamente devem receber o mesmo tratamento dado aos assinados de próprio punho, gozando das mesmas garantias legais. Os documentos assinados digitalmente com certificado ICP-Brasil têm garantias legais que agregam ainda maior segurança jurídica, até mesmo quando comparadas com assinaturas em papel.

52. Ademais, observa-se que o mesmo profissional contador assina os cálculos dos índices mencionados no **item 11.3.3.4.3**, comprovando, assim, a sua regularidade para o exercício da profissão. Além disso, a empresa apresentou a certidão de regularidade emitida pelo CRC antes da data de abertura do certame para comprovar a veracidade da regular situação do contador.

53. Por outro lado, no caso da empresa **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli**, não foi possível comprovar através do SPED a regularidade do profissional contador, haja vista referido documento não conter o exigido Certificado Digital para o profissional Contábil.

54. Quanto as razões para a desclassificação e inabilitação das empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** e **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli**, ressalta-se que decorreram da apresentação da planilha de composição de custo com erros nos cálculos referentes aos tributos, acarretando majoração nos valores dos postos de trabalho propostos, sem que as devidas correções fossem efetivamente realizadas pelas citadas empresas.

55. Por fim, cumpre registrar que a empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** foi inabilitada corretamente, uma vez que a licença por ela



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

apresentada para os **Lotes 05 e 06** não atende aos termos da Lei n.º 3.978/07. Ou seja, não se aplica para o uso de produtos saneantes e domissanitários, conforme exigido no **item 11.3.2.8** do edital.

56. Nesse sentido, **não merecem prosperar** as alegações apresentadas pela representante.

Lote 06 - Ceilândia e Samambaia (fls. 2.024/2.034)

As mesmas irregularidades cometidas pelo Pregoeiro em relação aos Lotes 01 e 05 ocorreram quando da adjudicação do Lote 06 à licitante REAL JG, tendo sido desclassificadas indevidamente as empresas MG TERCEIRIZAÇÃO e RDJ, em desacordo com os artigos 24 e 29 da IN n.º 02/2008-MPOG (fls. 2.024/2.032);

As licitantes BRAGA & FUJITA e INTERATIVA não mantiveram os valores apresentados em suas propostas e, nesse sentido, deveriam sofrer as penalidades previstas na legislação e no edital (fls. 2.027/2.028 e 2.033/2.034);

A desclassificação da licitante IPANEMA em decorrência de possíveis inconsistências no cálculo dos encargos sociais e trabalhistas não se fez acompanhar de fundamentos consistentes por parte do Pregoeiro, posto que deixou de observar o disposto no art. 13 da IN n.º 02/2008-JMPOG (fl. 2.032).

Esclarecimentos do Pregoeiro (fls. 2.088/2.099)

“No tocante a qualquer aplicação de penalidades, o pregoeiro informa que, no final de todos os procedimentos licitatórios conduzidos por sua pessoa, é realizado relatório final, onde aponta todos os fatos ocorridos no pregão, sendo a decisão de aplicação de penalidades tomada pelo Ordenador de Despesas, não sem antes ofertar o direito de defesa aos envolvidos” (fls. 2.088/2.087);

“A empresa IPANEMA cometeu erros em sua planilha apresentada, foi solicitado que a mesma procedesse à adequação de sua proposta conforme previsão editalícia, não sendo atendido pela empresa” (fl. 2.089);

“Diferentemente do que aponta a representante a convenção coletiva de trabalho não encontra oposição. Ao contrário, a própria IN 02/2008, na alínea “j” do § 5º, artigo 34, corrobora o posicionamento da equipe técnica e do Pregoeiro ao proceder com cuidado necessário no cumprimento das obrigações estabelecidas na CCT e desclassificar as propostas que não atendam às exigências do edital. Portanto, razão não assiste a Recorrente quanto aos percentuais diferentemente adotados em sua planilha de formação de preços” (fl. 2.089);

“Ora, é dever do licitante preencher as planilhas de preços de acordo com as exigências fixadas no Edital e de acordo com a realidade interna dele próprio, pois quem deve determinar margem de lucro, despesas administrativas, entre outros itens de custos é o particular licitante, não a Administração” (fl. 2.092);

“O correto, e o justo, é que os licitantes melhor preparados, e que apresentem as condições mais vantajosas para a Administração, inclusive quanto ao preço, vençam os certames, e não os que tentam ludibriar o Judiciário e os Tribunais de Contas com argumentos que não se sustentam e que querem apenas e tão-somente tumultuar o procedimento” (fl. 2.093);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

“Ao contrário do que alega a Representante, foi dada a oportunidade para que a Representante pudesse fazer as correções que entendesse pertinentes nas planilhas por ela apresentadas na licitação, o que ela não fez (...). A Representante, além do fato de não ter encaminhado a documentação que deveria no prazo que foi dado, não possui também as condições mínimas para ser contratada para o atual modelo do Pregão Eletrônico nº 14/2017. Ela foi desclassificada nos Lotes 1 e 3 porque cotou 22 dias no vale transporte e no vale alimentação, além do fato de não querer adequar as planilhas como dito” (fl. 2.094);

“Além disso, um dos motivos da inabilitação da Representante foi o fato de não possuir Licença de Funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários emitida pela Secretaria de Estado de Saúde ao disposto no item 11.3.2.8 do edital, conforme já explicitado inicialmente” (fl. 2.095);

“Ademais, apenas para que fique claro: em nenhum momento a Administração deixou de oportunizar à Representante o atendimento às exigências editalícias. Ela, no entanto, não se valeu do direito no momento oportuno, tendo precluído o direito de ela querer, agora, sagrar-se vencedora de licitação em que não preenche todos os requisitos” (fls. 2.96/2.097).

Manifestações das Empresas (fls. 2.128/2.137 e 2.267/2.268)

Citando jurisprudência do TCU acerca da possibilidade de correção de erros em planilhas inicialmente apresentadas (fls. 2.134/2.136), a empresa **MG Terceirização de Serviços Ltda.** alega que *“(...) em momento algum houve majoração do preço global após o ajuste efetuado e, se fosse necessário, poderia o pregoeiro solicitar nova diligência à empresa no intuito de sanar o erro e garantir à administração a contratação do menor preço”* (fl. 2.136), acrescentando que *“(...) A FUNDAMENTAÇÃO FOI PÍFLA E SEM BASE LEGAL por parte do pregoeiro. PARECE QUE TUDO JÁ ESTAVA ACERTADO PARA DESCLASSIFICAR A EMPRESA MG TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.”* (fls. 2.136/2.137);

A **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.** alega que *“(...) foi desclassificada por não utilizar a taxa de encargos sociais exigida. Apesar de não previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 14/2017-SRP, foi exigido a utilização da taxa de encargos sociais prevista na convenção coletiva de trabalho DF 000115/2017, firmada entre o SEAC/DF e o SINDISERVIÇOS/DF”,* ressaltando que *“(...) esta empresa não teve sua habilitação julgada, pois não foi nem convocada a apresentar seus documentos de habilitação para o certame, tendo sua proposta desclassificada pelo motivo único já exposto”* (fls. 2.267/2.268);

As empresas **Braga & Fujita Serviços de Conservação e Limpeza Ltda.** e **Interativa - Dedetização, Higienização e Conservação Ltda.** não se manifestaram quanto aos apontamentos ofertados pela empresa representante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Análise

57. Os questionamentos relativos à adjudicação indevida do **Lote 06** à empresa **REAL JG Serviços Gerais Eireli** não merecem prosperar. Conforme já exposto anteriormente, referida empresa, quando do envio de sua proposta, encaminhou SPED, contendo assinatura digital do contador e prazo de validade apto para demonstrar a regularidade do profissional contábil que assinou a documentação por ela apresentada, atendendo às exigências do edital do certame.

58. Não procede a alegação de que os artigos 24 e 29 da IN n.º 02/2008-MPOG assegurariam o direito de as licitantes realizarem os ajustes quantas vezes fossem necessários em suas propostas e, nesse sentido, a desclassificação e inabilitação das empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** e **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli**.

59. Diferentemente do alegado pela representante, verifica-se que a desclassificação das citadas empresas foi decorrente da apresentação da planilha de composição de custo com erros nos cálculos referentes aos tributos, acarretando majoração nos valores dos postos de trabalho propostos, sem que as devidas correções fossem efetivamente realizadas pelas citadas empresas.

60. Além disso, no caso da empresa **RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Eireli**, o documento digital SPED apresentado não trouxe elementos capazes de atestar a regularidade do profissional contador, vez que não continha o exigido Certificado Digital.

61. No que se refere a aplicação de penalidade contra atos das empresas **Braga & Fujita Serviços de Conservação e Limpeza Ltda.** e **Interativa - Dedetização, Higienização e Conservação Ltda.**, as informações prestadas pelo Pregoeiro indicam que a decisão por eventuais penalidades às licitantes cabe ao Ordenador de Despesas, tendo por base o relatório produzido pelo responsável pela condução do certame ao final da licitação, sendo oportunizado aos interessados o direito de ampla defesa.

62. Na espécie, verifica-se que a não aplicação de penalidades às referidas empresas não é suficiente para macular o procedimento licitatório então realizado. Frise-se, inclusive, que as nominadas empresas não apresentaram propostas vencedoras, não tendo se insurgido contra o resultado do certame em apelo.

63. Quanto à empresa **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.**, os elementos constitutivos dos autos evidenciam a existência de erros na planilha apresentada, haja vista ter cotado os encargos sociais em percentuais diferentes dos estipulados na convenção coletiva da categoria profissional e no edital. Assim, uma vez apresentada planilha com erros, sujeita-se a licitante ao mesmo tratamento conferido às demais participantes que tiveram suas propostas desclassificadas, não havendo justificativas para que a Administração agisse de outra forma, senão pela rejeição da proposta em desacordo com as regras estabelecidas para o certame.

64. Conforme salientado pelo Pregoeiro, a Instrução Normativa n.º 02/2008-MPOG, no art. 34, §5º, alínea “j”, estabelece que, na fiscalização do cumprimento das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas, deverá ser exigida, dentre outras comprovações, o atendimento das obrigações contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de trabalho, devendo a Administração desclassificar propostas que porventura não atendam a tais exigência.

65. Na espécie, observa-se que a exigência de observância à convenção coletiva de trabalho foi expressamente prevista (itens 4.3.2, 9.6.4, 10.16.2, 20.13 e outros), sendo sua aplicação de conhecimento pleno das empresas que atuam no setor. Assim, entendo que não assiste razão à recorrente as alegações quanto à desclassificação de propostas com percentuais não balizados em acordos coletivos de trabalho ou em desacordo com as previsões editalícias para apresentação de planilha de formação de preços.

66. Ao contrário do que alega a empresa representante, foi dada a oportunidade para que todas as empresas com inadequações ou erros na apresentação de suas propostas corrigissem suas planilhas e as reapresentassem, dentro do prazo estabelecido para tanto. Ao não proceder às correções que entendesse pertinentes, as empresas tiveram esse direito precluso.

67. Cumpre ressaltar que a adequação/correção das planilhas de custos não deve, e não pode, ser realizada quantas vezes forem necessárias como quer fazer crer a representante. Se assim fosse, as licitações públicas não teriam fim, tornando-se procedimentos infinitos, em que as licitantes ficariam ajustando e reajustando suas propostas, indefinidamente. Portanto, não procedem as alegações alusivas aos percentuais diferentemente adotados na planilha de formação de preços da empresa **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.**, vez que contrários à convenção coletiva e ao edital.

68. Em face do exposto, considero **improcedentes** as alegações apresentadas pela representante.

Da Representação da advogada Maria Elisângela Pessoa Valentins (fls. 2.366/2.386) e manifestações complementares (fls. 2.441/2.478 e 2.485/2.488)

69. Em suas argumentações, a Representante aponta possíveis irregularidades no **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017**, que, no seu entender, poderiam comprometer a legalidade e a competitividade da licitação, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Alegações da Representante (fls. 2.366/2.386, 2.441/2.478 e 2.485/2.488)
<p><i>“A fixação de preços mínimos para os materiais e encargos sociais representa ofensa ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, à Decisão n.º 544/2010, bem como aos princípios da legalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”, acrescentando que “(...) o TCDF e o TCU já se posicionaram no sentido de considerar ilegal a fixação de percentuais mínimos para encargos sociais” (fls. 2.366/2.369);</i></p> <p><i>“Neste pregão também foram estabelecidos preços mínimos para os encargos sociais, vinculados aos percentuais estabelecidos na convenção coletiva de trabalho firmada entre o Sindiserviços/SEAC-DF (ano: 2017), ao ponto que a empresa IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA <u>foi desclassificada por utilizar o percentual</u></i></p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

de encargos sociais no valor de 71,34% com base na Decisão nº 544/2010-TCDF” (grifos do original) (fl. 2.367);

“A fixação de percentuais mínimos de encargos sociais, além de restringir o caráter competitivo do certame, configura ingerência indevida na formação de preços das empresas participantes da licitação”, apresentando posicionamento doutrinário e destacando que “(...) o art. 13 da IN nº 002/2018 indica que a Administração não se vincula às disposições contidas em acordo e/ou convenções coletivas que não tratem de matéria trabalhista, tais como as que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade” (fls. 2.369/2.370);

“O §3º do art. 29-A da IN proíbe ingerência na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos ilegais” (fl. 2.370);

*“A licitante ELZA FERREIRA DOS SANTOS SERVIÇOS – EPP foi **DESClassificada SUMARIAMENTE** também em razão de ter cotado o valor de R\$ 431,08 ao invés de R\$ 431,45, correspondendo a R\$ 0,37 abaixo do preço mínimo dos materiais, por posto, fixado no edital (...). Ora, resta configurado **VIOLAÇÃO** ao princípio da competitividade, mormente porque a Lei Geral de Licitações **VEDA** a fixação e preços mínimos” (grifos do original) (fls. 2.392/2.393);*

*“É de se observar que com a **FIXAÇÃO ILEGAL DE PREÇO MÍNIMO**, todas as demais licitantes **COTARAM** o valor mínimo estipulado no Edital, cerceando a possibilidade das licitantes cotarem **VALORES AINDA MAIS BAIXOS**”, reafirmando que “(...) a fixação de preços mínimos viola o artigo 170 da Constituição Federal, que dispõe em seu inciso IV como sendo um dos princípios da ordem econômica a livre concorrência” (grifos do original) (fl. 2.394);*

Reitera os argumentos relativos à fixação de preços mínimos para produtos de limpeza e reproduz as planilhas constantes do Anexo IV do Edital (fls. 2.442/2.446), afirmando que ***“(...) a justificativa do pregoeiro é ILEGAL e ATÉCNICA, uma vez que ESTABELECEER uma faixa de PREÇO para produtos comuns NÃO GARANTE A QUALIDADE DE PRODUTOS UTILIZADOS”*** (grifo do original) (fl. 2.448);

*“Salta os olhos no certame o fato de que também foram estabelecidos **PREÇOS MÍNIMOS** para os encargos sociais, em violação **EXPRESSA** ao que preveem os Decretos Distritais nºs 36.063/2014 e 38.934/2018, que **ENCAMPARAM** o que prescrevem as IN nº 2/2008 e IN nº 5/2017-MPOG” (grifo do original), transcrevendo excerto do Decreto nº 36.063/2014 e das Instruções Normativas n.º 2/2008 e n.º 5/2017-MPOG, que tratam da matéria (fls. 2.450/2.453);*

Apresenta posicionamento do TCU acerca da fixação de percentuais mínimos em diversos acórdãos (fls. 2.455/2.458), alegando que ***“(...) órgãos do DF, inclusive alguns jurisdicionados pelo TCDF e o próprio TCDF, nos serviços de limpeza e conservação, possuem percentual de encargos sociais bastante inferiores aos da CCT (...) os quais já possuem estudos e até mesmo estabeleceram o limite de 70,64% para os encargos sociais, com a Decisão 544/2010”*** (grifos do original) (fls. 2.458/2.462);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Registra que “(...) a definição e a exigência de observância por parte das licitantes de todos os percentuais mínimos de encargos da CCT **NÃO POSSUI AMPARO LEGAL E NÃO É A MELHOR SAÍDA PARA A OBTENÇÃO DE UMA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA** tanto em termos de uma perfeita execução contratual, pois não se estaria considerando a estrutura de custos própria de cada empresa e o contexto geral em que ela está inserida”, apresentando, mais uma vez, posicionamentos do TCU sobre a variabilidade dos encargos sociais e trabalhistas (grifos do original) (fls. 2.462/2.468).

Esclarecimentos da SE/DF e do Pregoeiro (fls. 2.415/2.419 e 2.420/2.427)

Quanto à fixação de preços mínimos para materiais, a SE/DF argumenta que “(...) a fixação de valor mínimo mensal para o quantitativo de materiais visa a, sobretudo, estabelecer parâmetro mínimo para que as licitantes possam apresentar propostas para a Administração sabendo o nível **de qualidade** que será delas exigido quando da prestação dos serviços”, acrescentando que ao estabelecer “(...) um valor mínimo dessa natureza, o licitante já sabe que pode contar com aquele valor específico mínimo para materiais, assegurando a compra de insumos melhores para o Poder Público, pois se não trouxer o mínimo de qualidade na prestação dos serviços, estará sujeito à aplicação das penalidades previstas no contrato e na legislação em vigor pela falha na execução” (grifo do original) (fl. 2.421);

Registra que, em razão de problemas com qualidade de material em contratações anteriores, entendeu-se que “(...) seria necessário fixar valores mínimos para este item da proposta, justamente para evitar licitantes que, ao apresentarem, por exemplo, propostas com materiais ao custo mensal de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), fornecessem itens que não tem a menor condição de serem fornecidos à Administração, sendo totalmente inexecutáveis ou fora dos valores de mercado” (grifo do original) (fls. 2.421/2.422);

Afirma que “(...) Não houve nenhum problema específico no Pregão Eletrônico em questão com a utilização de valor mínimo para o quantitativo de materiais, inclusive porque participaram **25 licitantes** (...) não houve qualquer prejuízo à competitividade ou para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, e porque eles seguiram esse mesmo patamar” (grifo do original) (fl. 2.422);

Registra que “(...) este tema também foi objeto de recursos administrativos intentados por licitantes no curso do certame”, sendo rejeitados os questionamentos opostos pelas empresas ELZA FERREIRA DOS SANTOS SERVIÇOS – EPP e SERVEGEL – APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA. por se oporem à norma editalícia que exigia o valor mínimo para cotação do material, trazendo à luz entendimento do TCU, via Acórdão n.º 614/2008-TCU – Plenário, aventando que o art. 40, inciso X, o art. 44, §3º e o art. 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 autorizaria a adoção das medidas praticadas no presente certame, pois “(...) vê-se que, com o objetivo de perseguir o interesse público e evitar que a Administração Pública efetue contratações arriscadas (inexecução contratual, inadimplências diversas, perda da qualidade, entre outros fatores), a legislação em vigor autoriza a adoção de medidas como as que foram adotadas pela Secretaria no Edital do Pregão Eletrônico em análise” (fls. 2.423/2.424).

Sobre a fixação de percentual mínimo de encargos sociais, a SE/DF ressalta que “(...) o intuito da Administração foi quadruplicamente protetivo, procurando resguardar: o próprio empregado das futuras contratadas, que não teria, em tese, desfalque no recolhimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

benefícios sociais e previdenciários; as próprias contratadas, que sem a cotação mínima de encargos sociais, estariam sujeitas ao não recolhimento de tributos dentro das balizas estabelecidas pela legislação; a própria Administração, que evitaria ser chamada subsidiariamente em Juízo por falta de recolhimento de encargos sociais obrigatórios que deveria custear; e, por fim, o Fisco, que estaria, em tese, acobertado com os tributos devidos pela atividade econômica desenvolvida pelas contratadas” (fls. 2.424/2.425);

*“Verifica-se que o constituinte originário alçou os acordos e convenções coletivas de trabalho à estatura constitucional, dada a importância de que tais instrumentos coletivos se revestem (...) há que se ter uma razão muito forte para não se considerar o que foi pactuado no âmbito da Convenção Coletiva de Trabalho 2017 da categoria dos empregados em empresas de asseio, conservação, trabalho temporário, prestação de serviços e serviços terceirizáveis no Distrito Federal”, assinalando a obrigação das empresas e dos órgãos da Administração Pública adotarem o percentual mínimo de Encargos Sociais de Trabalho de **78,38%**, previsto em sua Cláusula Septuagésima Sexta (fl. 2.425);*

Destaca que “(...) este tópico também foi objeto de questionamentos em sede recursal por parte dos licitantes” e, conforme transcrição acostada aos autos, os recursos apresentados pelas licitantes SERVEGEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA., IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA., REAL JG SERVIÇOS EIRELI foram rejeitados por procurarem a possibilidade de não atendimento ao estipulado na CCT (fl. 2.426);

Por fim, argumenta que “(...) há entendimentos no âmbito desse Tribunal de Contas do Distrito Federal que autorizam a fixação do percentual mínimo utilizado no Edital, tais como a **Decisão nº 2472/2013**, de 06 de junho de 2013, e a **Decisão nº 3836/2013**, de 15 de agosto de 2013” (fl. 2.427).

Análise

70. Oportuno observar que a minuta de edital aprovada pela Decisão n.º 4.016/2017 (fl. 1.886), que deu continuidade ao certame em tela, já apresentava item estabelecendo que “(...) *estão incluídos nos serviços objeto desta contratação, os **materiais de consumo necessários** para a realização dos serviços de manutenção, limpeza, higiene e conservação, que compreendem os **saneantes domissanitários***” (grifos do original) (**subitem 4.4.1**) e, visando assegurar a qualidade mínima para esses insumos, especifica que “(...) o valor mínimo mensal para o quantitativo de materiais será de **R\$ 431,45 (quatrocentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos)** por posto de trabalho, excetuando-se o posto de encarregado” (grifo do original) (**subitem 4.4.4.1**).

71. Além disso, o edital estabelece que os preços cotados pelas licitantes interessadas deverão prever “(...) *todos os insumos, incluindo os materiais, uniformes, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em quantidade e qualidade adequadas à perfeita execução contratual*” (**subitem 10.16.1.5.6.4**).

72. Frise-se que inúmeras foram as análises sobre os elementos e exigências dispostas no edital do **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017**, sem que houvesse questionamentos quanto à fixação de valores mínimos para os insumos e materiais, sendo os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

termos editalícios aprovados após o cumprimento de diversas diligências estabelecidas pelas Decisões n.º 2.530/2017, n.º 2.044/2017, n.º 1.368/2017, n.º 927/2017, n.º 4.839/2016, n.º 3.798/2016, n.º 2.923/2016, n.º 252/2016, n.º 3.251/2015, n.º 2.906/2015 e n.º 171/2015.

73. Nesse contexto, a princípio, o estabelecimento de parâmetros mínimos para materiais e encargos sociais teria sido consentido pelo Tribunal em favor do saneamento da prestação de serviço e em atendimento ao interesse público.

74. Todavia, cumpre ressaltar que, embora a SE/DF tenha referenciado posicionamento do Tribunal de Contas no sentido de considerar admissível fixação de preços mínimos para insumos e materiais, citando entendimento extraído do Voto Revisor que conduziu ao **Acórdão n.º 614/2008-Plenário**, em que foi aventado que “(...) os art. 40, X, o art. 44, §3º e o art. 48, II, da Lei nº 8.666/93 autorizaria a adoção das medidas praticadas nesse Pregão, de forma a mitigar o princípio da economicidade em favor da qualidade do serviço prestado” (fls. 2.421/2.424), o certo é que o art. 40, inciso X, da citada Lei de Licitações e Contratos estabelece que o instrumento convocatório para as contratações públicas deverá indicar, obrigatoriamente, o seguinte: “(...) X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, **permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência**, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)” (grifei).

75. Por sua vez, o art. 48, inciso II e §1º, da Lei nº 8.666/93 dispõe que serão considerados como **manifestamente inexequíveis**, para fins de desclassificação, preços que sejam inferiores a **70% (setenta por cento)** do menor valor entre o orçado pela Administração e a média aritmética das propostas superiores a **50% (cinquenta por cento)** do valor orçado pela Administração.

76. E mais, o art. 44, §3º, da citada Lei de Licitações e Contratos procura afastar eventuais riscos quanto à utilização de materiais de qualidade inferior à demandada pela Administração ou de profissionais inexperientes decorrentes da adoção de custos de insumos e de mão-de-obra abaixo dos valores médios de mercado, quando não justificados adequadamente. Referido dispositivo prevê que “(...) **Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos**, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)” (grifei).

77. A análise conjunta do inciso X do art. 40 e do §3º do art. 44 indica que **o órgão licitante não pode estipular, ao seu arbítrio, limite mínimo para os custos unitários, não se mostrando admissível**, sob o argumento de assegurar eventual qualidade do serviço a ser prestado, **a inclusão, nas composições desses custos, de gastos com insumos e mão-de-obra incompatíveis com os valores de mercado**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

78. No entendimento ministerial, a Administração Pública dispõe de outros mecanismos para resguardar o princípio da economicidade e garantir a qualidade do serviço prestado, podendo, para tanto, exigir o cumprimento dos termos contratuais porventura pactuados com base nas condições previamente estabelecidas no edital regulatório do certame e, caso necessário, adotar as medidas administrativas ou judiciais cabíveis para obter junto à empresa contratada o ressarcimento de valores indevidamente pagos por serviços executados em desacordo com a qualidade especificada na licitação.

79. A fixação de preço mínimo para mão de obra e insumos com a justificativa de assegurar possível qualidade dos produtos de limpeza e, consequentemente, a prestação de serviços nos níveis almejados afigura-se ilegal, uma vez que impede a ampla concorrência e a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

80. Oportuno observar que, no caso vertente, esse impedimento resta claramente evidenciado na medida em que a licitante **Elza Ferreira dos Santos Serviços – EPP** teve sua proposta desclassificada em razão de ter cotado o valor de **R\$ 431,08** ao invés dos **R\$ 431,45** fixados como preço mínimo a ser praticado no certame, evitando, assim, a obtenção de economia de **R\$ 0,37** sobre o estabelecido para cada posto de trabalho, caracterizando flagrante violação ao princípio da competitividade e economicidade, até porque a Lei n.º 8.666/93 veda, expressamente, a fixação de preços mínimos (inciso X do art. 48 da Lei Geral de Licitações e Contratos).

81. Conforme alegado pela advogada representante, a fixação de uma faixa de preço para produtos comuns não garante a qualidade dos materiais utilizados. No entendimento deste representante ministerial, tal procedimento revela mero artifício limitador da ampla competição e da livre concorrência, prática que, em última análise, impede a contratação de serviços em condições econômicas mais vantajosas para a Administração.

82. Diante do exposto, considero que, na contratação em exame, **a fixação de valor mínimo para materiais se mostra suficiente para justificar a nulidade do certame** e, nesse sentido, entendo **procedente** a Representação formulada pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** quanto a esse apontamento.

83. Noutro giro, contudo, quanto à fixação de percentuais para encargos sociais e trabalhistas, cumpre observar que o Tribunal, em dois procedimentos licitatórios específicos, determinou a observância de valores mínimos estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho. Vejamos as **Decisões n.º 2.472/2013** e **n.º 3.836/2013**, proferidas, respectivamente, na análise do **Edital de Concorrência CP n.º 004/2013 – CAESB¹³** e do **Edital do Pregão Eletrônico n.º 263/2013 – SULIC/SEPLAN/DF¹⁴**, exaradas nos seguintes termos:

¹³ **Edital de Concorrência CP n.º 004/2013 – CAESB**, da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, tendo por objeto a contratação de firma especializada e credenciada junto aos órgãos competentes para prestação de serviços de vigilância humana desarmada, fixa e motorizada, supervisão motorizada e serviços de monitoramento eletrônico, incluindo instalação, configuração, manutenção e operação de sistema digital, nas dependências das unidades administrativas, operacionais e estratégicas da Caesb, no Distrito Federal.

¹⁴ **Edital do Pregão Eletrônico n.º 263/2013 – SULIC/SEPLAN/DF**, tendo por objeto o Registro de Preços para contratação de empresa(s) especializada(s) para prestação de serviços continuados de vigilância ostensiva armada e desarmada, fixa e motorizada, nos próprios da Administração do Governo do Distrito Federal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

“DECISÃO Nº 2472/2013

(...)

II) determinar à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb que, com fundamento no art. 198 do RITCDF, c/c o art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, suspenda a Concorrência nº 04/2013, até ulterior deliberação desta Corte, para a apresentação de justificativas ou adoção de medidas corretivas em razão das seguintes irregularidades:

(...)

d) não observância, no item 7.1.8 do Termo de Referência e nas Planilhas de Custos e Formação de Preços de vigilância humana desarmada, dos benefícios dispostos na Cláusula Sexagésima Terceira da Convenção Coletiva de Trabalho para o ano de 2013, celebrada entre o Sindicato dos Empregados de Empresa de Segurança e Vigilância do DF e o Sindicato de Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no DF, com relação ao percentual mínimo de 78,46% para os Encargos Sociais e Trabalhistas;

(...)”

“DECISÃO Nº 3836/2013

(...)

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:

(...)

IV – determinar a jurisdicionada que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, justificativas circunstanciadas ou corrija as seguintes impropriedades em relação:

a) às adaptações necessárias no Edital e nas Planilhas de Custos e Formação de Preços do Anexo III do Termo de Referência, para aplicação do percentual mínimo de Encargos Sociais e Trabalhistas de 78,46%, em obediência aos benefícios dispostos na Cláusula Sexagésima Terceira da Convenção Coletiva de Trabalho para o ano de 2013, celebrada entre o Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do DF e o Sindicato de Empresas de Segurança Privada, Sistemas de Segurança Eletrônica, Cursos de Formação e Transporte de Valores no DF; (...)” (Grifei).

84. No caso vertente, verifica-se que o instrumento convocatório estabelece que “(...) a licitante deverá apresentar sua proposta obedecendo ao piso salarial fixado em convenção coletiva de trabalho ou outra Norma coletiva aplicável vigente” (**subitem 9.6.4**), anunciando, como parâmetro definidor para orientação das propostas ao certame em exame, que “(...) para a elaboração das Planilhas de Custos e Formação de Preços dos postos de serviços envolvidos na contratação foi considerado o piso salarial estabelecido na **CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO–SINDISERVIÇOS/SEAC-DF** vigente em 2017 no Distrito Federal” (grifo do original) (**subitem 20.13**).

85. Observa-se, nas Planilhas de Formação Custos acostadas aos autos (Anexo III ao edital; fls. 1.671/1.672 e 1.754/1.756), parcialmente reproduzidas pela representante (fl. 2.454), a fixação de percentuais para Encargos Sociais e Trabalhistas para os postos de Servente, Operador de Roçadeira e Encarregado, cujo somatório corresponde a **78,38%**, conforme se verifica na linha “**Total de Encargos Sociais e Trabalhistas – Módulo 4**”:

compreendendo, além dos postos de serviços, equipamentos, EPIs e ferramentas, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Módulo 4: Encargos Sociais e trabalhistas			
Submódulo 4.1 – Encargos Previdenciários e FGTS:			
A	INSS	20,00%	
B	SESI ou SESC ou SEST	1,50%	
C	SENAI ou SENAC ou SENAT	1,00%	
D	INCRA	0,20%	
E	Salário Educação	2,50%	
F	FGTS	8,00%	
G	RAT ou antigo SAT/INSS	3,00%	
H	SEBRAE	0,60%	
Total Encargos Previdenciários e FGTS - Submódulo 4.1 (R\$)		36,80%	0,00
Submódulo 4.2 – 13º Salário e Adicional de Férias			
A	13º Salário	8,33%	
B	Adicional de Férias	3,07%	
C	Incidência do submódulo 4.1 sobre 13º Salário e Adicional de Férias		
Total 13º Salário e Adicional de Férias – Submódulo 4.2 (R\$)		11,40%	0,00
Submódulo 4.3 – Afastamento Maternidade			
A	Afastamento Maternidade	0,02%	
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre afastamento maternidade	0,01%	
Total Afastamento Maternidade – Submódulo 4.3 (R\$)		0,03%	
Submódulo 4.4 – Provisão para Rescisão:			
A	Aviso Prévio Indenizado	1,50%	
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre aviso prévio indenizado	0,12%	
C	Multa do FGTS do aviso prévio indenizado	5,00%	
D	Multa do FGTS para Rescisão sem justa Causa	0,29%	
E	Indenização Adicional	0,11%	
Total Provisão para Rescisão – Submódulo 4.4 (R\$)		7,02%	
Submódulo 4.5 – Custo de Reposição do Profissional Ausente			
A	Férias	12,10%	
B	Ausência por Doença	1,94%	
C	Licença Paternidade	0,10%	
D	Ausências Legais	1,94%	
E	Ausência por Acidente de Trabalho	0,83%	
F	Aviso Prévio Trabalhado		
G	Outros (especificar)		
H	Incidência do submódulo 4.1 sobre o Custo de Reposição	6,22%	
Total C. Reposição do Profissional Ausente – Submódulo 4.5 (R\$)		23,13%	
Total de Encargos Sociais e Trabalhistas – Módulo 4 (R\$)		78,38%	

86. Importante observar que, quando do preenchimento das planilhas de custos e formação de preços para contratações dessa natureza, regra geral é que **deverão ser observados os valores, percentuais e benefícios exigidos em normas gerais e específicas aplicáveis**, em especial os estabelecidos na legislação vigente relativos ao recolhimento dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

encargos sociais (tais como INSS, SESI ou SESC, SENAI ou SENAC, INCRA, Salário Educação, FGTS, Seguro Acidente de Trabalho/RAT/INSS, SEBRAE, Férias, 13º Salário e outros), **não havendo obrigatoriedade de observância da Convenção Coletiva de Trabalho no que se refere à fixação de percentuais mínimos de encargos sociais e trabalhistas.**

87. Frise-se que uma das fundamentações para a não exigência da aplicação da cláusula da Convenção Coletiva de Trabalho é a existência de extenso rol de decisões do Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 265/2002, Acórdãos n.º 657/2004, n.º 1.699/2007, n.º 650/2008 e n.º 381/2009, todos do Plenário, e Acórdão n.º 732/2011, da Segunda Câmara), no sentido de considerar ilegal a fixação de percentuais mínimos para encargos sociais, pela afronta ao inciso X do art. 40 da Lei n.º 8.666/93, que assim dispõe:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)” (Grifei).

88. Oportuno frisar que somente parte dos encargos sociais possui percentual estabelecido em lei, sendo que os demais basicamente se constituem em provisões de valores para garantir o cumprimento dos direitos trabalhistas, caso seus fatos geradores venham a se realizar. A ocorrência de certas situações que gerarão o pagamento de direito trabalhista é por vezes incerta e variável, devendo a empresa se utilizar de bases históricas próprias e análises estatísticas para aprovisionar valores suficientes para garantir a perfeita execução contratual.

89. Na presente licitação, a SE/DF se utilizou dos parâmetros estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho 2017/2017, registrada no Ministério do Trabalho e Emprego sob o Número DF 000115/2017¹⁵, celebrada pelo Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporários e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal – SEAC/DF e pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis do Distrito Federal – SINDISERVIÇOS/DF, que, sobre a questão, assim estabeleceu:

“CLÁUSULA SEPTAGÉSIMA SEXTA - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

Visando assegurar a exequibilidade dos contratos de Prestação de Serviços pelas Empresas contratadas junto aos tomadores, a fim de garantir a TOTAL adimplência dos Encargos Sociais e Trabalhistas, fica convencionado que as Empresas do

¹⁵ <http://www.seac-df.com.br/servicos/convencoes-coletivas/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

segmento, abrangidas por essa Convenção Coletiva de Trabalho, ficam obrigadas a praticar o percentual mínimo de Encargos Sociais e Trabalhistas de 78,38% (setenta e oito vírgula trinta e oito por cento) conforme planilha de cálculo, abaixo descrita. Os órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, Estadual e Municipal, visando preservar a dignidade do trabalho, criar condições próprias e eficientes à realização dos serviços prestados e assegurar os benefícios diretos dos trabalhadores, conforme acórdão TCU nº. 775/2007 deverão fazer constar em seus Editais de Licitação, seja qual for a modalidade, o percentual de Encargos Sociais previsto nessa Convenção Coletiva de Trabalho, como documento essencial a toda e qualquer modalidade de licitação, sob pena de nulidade do certame, tal como disposto, nos Art. 607 e 608 da CLT” (Grifos do original).

90. Os índices indicados nas Planilhas de Formação Custos do certame em questão reproduzem exatamente os percentuais acordados na citada Convenção Coletiva de Trabalho, que peço vênha reproduzir a seguir:

ANEXOS

ANEXO I - PLANILHA DE CÁLCULO

Módulo4: Encargos Sociais e Trabalhistas

Submódulo 4.1 – Encargos Previdenciários e FGTS:

4.1	Encargos Previdenciários e FGTS	%
A	INSS	20,00%
B	SESI ou SESC	1,50%
C	SENAI ou SENAC	1,00%
D	INCRA	0,20%
E	Salário Educação	2,50%
F	FGTS	8,00%
G	Risco Ambiental de Trabalho (SAT x FAP)	3,00%
H	SEBRAE	0,60%
	Total (Submódulo 4.1)	36,80%

- O percentual do SAT poderá variar para cada empresa dependendo do grau de risco ser 1%, 2% ou 3%.
- Da mesma forma, o FAP também poderá variar para cada empresa em função do fator calculado pela previdência social, podendo ser de 0,5000 a 2,0000.

Submódulo 4.2 – 13º Salário

4.2	13º Salário	%	Memória de Cálculo
A	13º Salário	8,33%	$(1 \div 12) \times 100 = 8,33\%$ (Item 12 do anexo VII da IN MPOG 02/2008)
	Subtotal	8,33%	
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre 13º Salário	3,07%	$(36,80\% \times 8,33\% = 3,07\%)$
	Total (Submódulo 4.2)	11,40%	



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Submódulo 4.3 – Afastamento Maternidade

4.3	Afastamento Maternidade	%	Memória de Cálculo
A	Afastamento Maternidade	0,02%	$\{[(1 \div 12 \times 4) + (1 \div 12 \times 4) + (1 \div 3 \times 1 \div 12 \times 4)] \div 12 \times 0,0025\} \times 100 = 0,02\%$
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre Afastamento Maternidade	0,01%	$(36,80\% \times 0,02\% = 0,01\%)$
	Total (Submódulo 4.3)	0,03%	

Submódulo 4.4 – Provisão para Rescisão

4.4	Provisão para Rescisão	%	Memória de Cálculo
A	Aviso Prévio Indenizado	1,50%	$(1 \div 12 \times 0,20) \times 100 = 1,50\%$
B	Incidência do FGTS sobre aviso prévio indenizado	0,12%	$(8\% \times 1,50\% = 0,12\%)$
C	Multa do FGTS do aviso prévio indenizado	5,00%	Item 12 do anexo VII da IN MPOG 02/2008
D	Aviso Prévio Trabalhado	0,29%	$(7 \div 30 \div 12 \times 0,15 \times 100) = 0,29\%$
E	Incidência do Submódulo 4.1 sobre aviso prévio trabalhado	0,11%	$(36,80\% \times 0,29\%) = 0,11\%$
F	Multa do FGTS do Aviso Prévio Trabalhado	0,00%	
	Total (Submódulo 4.4)	7,02%	

Submódulo 4.5 – Custos de Reposição do Profissional Ausente

4.5	Composição do Custo de Reposição do Profissional Ausente	%	Memória de Cálculo
A	Férias	12,10%	Item 12 do anexo VII da IN MPOG 02/2008
B	Ausência por Doença	1,94%	$(7 \div 12 \div 30) \times 100 = 1,94\%$
C	Licença Paternidade	0,10%	$[(5 \div 30) \div 12] \times 100 = 0,10\%$



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

D	Ausências Legais	1,94%	$(7 \div 12 \div 30) \times 100 = 1,94\%$
E	Ausência por Acidente de Trabalho	0,83%	$\{[(30 \div 30) \div 12] \times 0,10\} \times 100 = 0,83\%$
F	Outros (especificar)	0,00%	
	Subtotal	16,91%	
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o Custo de Reposição	6,22%	$(36,80\% \times 16,91\%) = 6,22\%$
	Total (Submódulo 4.5)	23,13%	$(16,91\% + 6,22\%) = 23,13\%$

Quadro - Resumo - Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas

4	Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	
4.1	Encargos Previdenciários e FGTS	36,80%
4.2	13º Salário e Adicional de Férias	11,40%
4.3	Afastamento Maternidade	0,03%
4.4	Custo de Rescisão	7,02%
4.5	Custo de Reposição do Profissional Ausente	23,13%
4.6	Outros	0,00%
	TOTAL	78,38%

91. Como se vê, a exigência estabelecida pela SE/DF teve por fundamento a Cláusula 76ª da CCT de 2017, dispositivo que fixou o valor percentual dos encargos sociais e trabalhistas da mão-de-obra a ser contratada, os quais foram inseridos na Planilha de Formação de Custos dos serviços, anexa ao edital, com os mesmos valores fixados pela convenção (**78,38%**), conforme demonstrado nas tabelas supratranscritas.

92. Em que pese o TCU considerar indevida a fixação de percentuais, ainda que mínimos, para encargos sociais e trabalhistas, vez que a Administração Pública não está vinculada ao cumprimento de cláusulas de Convenções Coletivas de Trabalho, exceto no que respeita às obrigações trabalhistas, como salientado pela representante, por considerar que tal fixação pode eliminar completamente a competição do certame, além de frustrar a busca da proposta mais vantajosa, o que contraria a Lei n.º 8.666/93, entendo que tal entendimento encontra temperamentos dentro do próprio Tribunal de Contas da União.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

93. Sobre a questão, considero importante trazer à luz posicionamento consignado no Voto condutor do **Acórdão n.º 775/2007-Segunda Câmara**¹⁶, da lavra do Ministro Benjamin Zymler. Ao examinar matéria análoga à tratada na presente Representação, assim se manifestou o nobre julgador:

“(…)

3.2.5. É importante explicar que a Convenção Coletiva de Trabalho tem caráter normativo nas relações individuais de trabalho entre empregados e empregadores abrangidos pelas categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos acordantes, conforme preceitua o art. 611 da CLT. Assim, qualquer dispositivo de contrato individual de trabalho que contrarie norma de convenção coletiva será declarado nulo de pleno direito (art. 619 da CLT).

3.2.6. A Administração, como tomadora de serviço, não está obrigada a estabelecer em seus certames licitatórios regras oriundas de convenções coletivas, que contrariem os princípios da licitação, a não ser que exista imposição legal nesse sentido.

3.2.7. No caso em tela, ao estabelecer valores fixos para os insumos dos serviços das categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos supracitados, a convenção estabeleceu um valor mínimo para uma parte do serviço a ser contratado. Tal situação, a princípio, infringiria o inciso X art. 40 da Lei nº 8.666/93 - que proíbe a fixação de preços mínimos para os objetos a serem licitados -, por restringir o caráter competitivo do certame e limitar a ação dos concorrentes na elaboração de suas propostas de preço, o que, consequentemente, compromete a obtenção da proposta mais vantajosa, prevista no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

3.2.8. Entretanto, a exigência de percentual fixo para encargos sociais e trabalhistas merece análise mais apurada, pois existe comando legal, assim como entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que estabelecem responsabilidade da Administração para tais encargos.

3.2.9. A Lei nº 8.666/93 dispõe, no caput do art. 71, que os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais são de responsabilidade do contratado. O parágrafo 2º do mesmo artigo, todavia, diz que a Administração ‘responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato’. Depreende-se, portanto, desses dispositivos que os encargos trabalhistas seriam de responsabilidade exclusiva da empresa contratada.

3.2.10. Entretanto, a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho - inciso IV, transcrito abaixo - dispõe, por sua vez, que responde subsidiariamente pelos encargos trabalhistas o tomador de serviços, inclusive a Administração Pública Direta e Indireta:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

3.2.11. Ora, se a convenção coletiva tem caráter normativo nas relações de trabalho das categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos, se tal estabeleceu um percentual fixo de encargos sociais e trabalhistas, se a Eletronorte é responsável solidária com o contratado pelos encargos previdenciários (art. 71 da Lei nº 8.666/93) - os quais se enquadram na categoria de encargos sociais -, e subsidiária pelos trabalhistas (Súmula TST nº 331), evidencia-se, no mínimo, recomendável a exigência, por parte da referida empresa pública, de que as normas estabelecidas na convenção, referentes aos aludidos encargos, sejam cumpridas, a fim de que não venha a ser responsabilizada solidariamente e/ou subsidiariamente por eventual descumprimento da aludida convenção.

3.2.12. Esse entendimento encontra guarida na jurisprudência desta Corte, conforme verifica-se em excerto do Voto do Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça no Acórdão nº 256/2005 - Plenário:

11. A proibição estabelecida pela Lei está vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, pelo qual o gestor não está autorizado a recusar propostas mais vantajosas à Administração. Ocorre, entretanto, que a vantajosidade não pode ser aferida em todos os casos apenas com base no preço, apesar de ser este, obviamente, o seu indicativo mais preciso. Mais que isso, em alguns casos os itens adquiridos têm seu valor mínimo estabelecido por força de normativos o que lhes torna inaplicável a mencionada regra do art. 40.

12. É o que ocorre, por exemplo, com diversas outras categorias profissionais distintas das aqui tratadas. No caso de vigilantes e empregados de limpeza e conservação, a existência de acordos coletivos de trabalho impossibilita a adoção de salários inferiores ao mínimo acordado, sem que com isso se desvirtue o caráter competitivo do certame ou a sua legalidade.

3.2.13. Cabe destacar, ainda, trecho de decisão do TRF (Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.016906-2/MT) - tratando da mesma exigência editalícia aqui analisada, decorrente também da convenção coletiva em tela -, em que o juiz deixa claro que exigir o cumprimento das normas de convenção de trabalho é uma forma de resguardar a Administração contra futuros danos decorrentes de reclamações trabalhistas:

Cabe registrar, ainda, que, mesmo que a Agravante tivesse impugnado o referido edital no momento oportuno, o Pregoeiro ou a Autoridade Administrativa encarregada de rever as suas decisões, pelas razões já expedidas nesta decisão, não teriam competência para dispensar da inclusão, nas propostas das concorrentes, de valores previstos nas leis ou em convenções coletivas de trabalho. Caso assim agissem, haveria o sério risco de ajuizamento de reclamações trabalhistas com intuito de reaver direitos trabalhistas irregularmente suprimidos

3.2.14. É importante destacar que a Decisão nº 265/2002 - Plenário desta Corte, citada na representação, entendeu ilegal a fixação de percentual mínimo para encargos sociais, por inibir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que prejudicaria empresas mais competitivas e eficientes. Ressalte-se, entretanto, que, diferentemente da situação sob análise, o órgão representado, naquela ocasião, estabeleceu o tal percentual sem qualquer fundamento legal ou normativo.

3.2.15. O Acórdão nº 657/2004 - Plenário, também destacado pela representante, determinou que não fosse incluída, em edital de licitação, cláusula que restringisse o caráter competitivo do certame ou que prejudicasse a obtenção de preços melhores, como, por exemplo, a que estabelecesse percentual mínimo de encargos sociais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Segundo a análise da equipe técnica, acolhida no Voto do Ministro Relator, o estabelecimento de percentual mínimo para encargos sociais, contraria a Lei nº 8.666/93, que veda a fixação de preços mínimos.

3.2.16. Ressalte-se, entretanto, que, da mesma forma ocorrida na Decisão nº 265/2002, o percentual fixado, na situação analisada no acórdão supracitado, não tinha embasamento legal, nem decorria de convenção ou acordo coletivo.

3.2.17. No que se refere a não obrigatoriedade de preenchimento completo da planilha de custos, o entendimento do MPOG, a respeito, reproduzido no Acórdão 2.104/2004 - Plenário, estabelece que o preenchimento completo de tal documento depende, dentre outros fatores, de regras estabelecidas em convenção coletiva da categoria profissional envolvida. Ora, se a mão-de-obra licitada pertence ao SEEAC/MT, e o percentual fixado foi estabelecido na 15ª convenção coletiva, firmada entre este sindicato e o SEAC/MT, portanto não há de se falar em ilegalidade na exigência estabelecida pela representada no edital do Pregão CMT - 7.2008, já que o entendimento esposado por aquele extinto Ministério não foi contrariado.

3.2.18. Quanto à desclassificação da proposta, em decorrência do não preenchimento completo da planilha de custos, entende-se que a afirmação do MPOG fazia referência apenas àquilo que o edital não estabelecia como obrigatório, caso contrário estar-se-ia desrespeitando o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, que exige a verificação da conformidade das propostas com os requisitos do edital, promovendo-se a desclassificação das desconformes ou incompatíveis. Se o critério estabelecido não era ilegal, conforme análise realizada, portanto não pode o licitante descumprir a regra correspondente estabelecida pelo edital.

3.2.19. Pelos motivos expostos, entende-se que, apesar de existir entendimento desta corte de que a fixação de valor mínimo para itens da planilha de preço é ilegal, por restringir a competitividade do certame e frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa, no caso em tela, a exigência estabelecida pela Eletronorte, no edital do Pregão CMT - 7.2008, é aceitável, pois havia fundamento normativo (15ª CCT), que, caso não fosse cumprido pela contratada, poderia gerar prejuízos futuros para a referida empresa pública. Tal ocorrência, portanto, não caracteriza o fumus boni iuris.

(...)

4. CONCLUSÃO

4.1. A fixação de encargos sociais e trabalhistas, com base em convenção ou acordo coletivo de trabalho, não constituiu irregularidade, já que a Administração responde, solidariamente e/ou subsidiariamente, por tais encargos, caso o contratado não cumpra com os termos da referida convenção, conforme dispõem o art. 71 da lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 331 do TST" (Grifei).

94. Nesse contexto, apesar de a Administração, na condição de tomadora do serviço, não estar obrigada a estabelecer, em seus procedimentos licitatórios, regras oriundas de Convenções Coletivas de Trabalho que possam contrariar os princípios gerais da licitação, importante considerar que a Administração pode ser compelida, judicialmente, a adimplir obrigações que não sejam honradas pela empresa eventualmente contratada.

95. Dessa forma, **considerando** que a Convenção Coletiva de Trabalho tem caráter normativo nas relações de trabalho das categorias econômicas e profissionais representadas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

pelos sindicatos; **considerando** que tal Convenção estabeleceu um percentual fixo de encargos sociais e trabalhistas com base em cálculos aprovados por esses sindicatos; e **considerando** que a SE/DF é responsável solidária com o contratado pelos encargos previdenciários (art. 71 da Lei n.º 8.666/93) – os quais se enquadram na categoria de encargos sociais, e subsidiária pelos trabalhistas (Súmula TST n.º 331), este representante ministerial entende que, no mínimo, **torna-se recomendável a exigência**, por parte da jurisdicionada, **de que as cláusulas estabelecidas na Convenção Coletiva de Trabalho de 2017, referentes aos aludidos encargos sociais e trabalhistas, sejam cumpridas pelas licitantes interessadas no objeto licitado**, a fim de que não venha a ser responsabilizada solidariamente e/ou subsidiariamente por eventual descumprimento da aludida convenção.

96. Frise-se que, na espécie, a vinculação editalícia de encargos sociais e trabalhistas não se deu sem embasamento legal. Ao contrário, foi adotada com fundamento em norma reguladora das relações individuais de trabalho entre empregados e empregadores dos serviços de asseio, conservação, limpeza, trabalho temporário e de serviços terceirizáveis do Distrito Federal, cujos percentuais fixados foram estabelecidos com base em planilhas de cálculos elaboradas para assegurar a exequibilidade dos contratos de prestação de serviços pelas empresas contratadas junto aos tomadores de serviços, garantindo, assim, a total adimplência dos encargos sociais e trabalhistas devidos e resguardando a Administração de danos decorrentes de futuras reclamações trabalhistas.

97. Nesse diapasão, entendo que a fixação de percentual para encargos sociais e trabalhistas promovida no **Pregão Eletrônico n.º 14/2017** não evidencia a ocorrência de prejuízos aos princípios que regem a contratação pública, porquanto asseguradas a isonomia, a competitividade, a impessoalidade e, sobretudo, a legalidade no citado certame.

98. Assim sendo, pugno no sentido de que a fixação de percentual com base na Convenção Coletiva de Trabalho de 2017 para os encargos sociais e trabalhistas também **não se mostra suficiente para justificar a nulidade do certame em exame**.

Conclusões e sugestões

99. Confrontando os argumentos contidos na Representação formulada pela empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** (fls. 1.941/2.036, 2.153/2.155 e anexos de fls. 2.156/2.192; fls. 2.230/2.240; fls. 2.307/2.311 e fls. 2.329/2.330) com os esclarecimentos apresentados pela SE/DF, via Pregoeiro do certame em tela (fls. 2.058/2.125; fls. 2.414/2.419 e fls. 2.420/2.427), bem assim pelas empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** (fls. 2.128/2.137), **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** (fls. 2.241/2.260) e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.** (fls. 2.267/2.268 e anexos de fls. 2.269/2.273), entendo, no mérito, **improcedente** a referida Representação.

100. Quanto à Representação da advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.366/2.386) e às suas manifestações complementares (fls. 2.441/2.478 e 2.485/2.488), embora o TCU considere indevida a fixação de percentuais, ainda que mínimos, para encargos sociais e trabalhistas, entendo aceitável a exigência, por parte da SE/DF, da vinculação do edital às cláusulas estabelecidas na Convenção Coletiva de Trabalho de 2017-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

SINDISERVIÇOS/SEAC-DF, como forma de assegurar a exequibilidade dos contratos de prestação de serviços porventura celebrados com as empresas vencedoras do **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017** e garantir a total adimplência dos encargos sociais e trabalhistas decorrentes das contratações, resguardando, assim, a Administração de danos em futuras reclamações trabalhistas, ante a possibilidade de ser responsabilizada solidariamente (em ações previdenciárias) e/ou subsidiariamente (em ações trabalhistas) por eventual descumprimento da aludida convenção.

101. Por outro lado, contudo, considero inadmissível e ilegal a fixação de preço mínimo para mão de obra e insumos sob o argumento de assegurar possível a qualidade dos materiais de limpeza e, conseqüentemente, a prestação dos serviços nos níveis almejados pela SE/DF, uma vez que impede a ampla e livre concorrência e a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração.

102. Nesse contexto, considero **parcialmente procedente**, no mérito, a Representação formulada pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins**.

103. Assim sendo, apesar de o processo licitatório em questão já ter sido homologado e os ajustes firmados com as licitantes vencedoras do certame, entendo prematura a proposta de arquivamento do feito formulada pela Unidade Técnica, uma vez que os atos praticados pela SE/DF no **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017**, em especial a fixação de preços mínimos para mão de obra e insumos, representa ofensa à legislação e aos princípios que regem a contratação pública, devendo, por consequência, serem **anulados**.

104. Diante de todo o exposto, este representante do **Parquet** especializado, lamentando dissentir do posicionamento expendido pela Unidade Técnica, sugere ao eg. Plenário que:

I. tome conhecimento:

- a) da Representação formulada pela empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.** (fls. 1.941/2.036, 2.153/2.155 e anexos de fls. 2.156/2.192; fls. 2.230/2.240; fls. 2.307/2.311 e fls. 2.329/2.330);
- b) dos esclarecimentos apresentados pela SE/DF, via Pregoeiro do **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017**, **Sr. Josemar Salviano da Silva**, objeto dos Ofícios n.º 109/2018-GAB/SEE (fls. 2.414/2.419) e n.º 10/2018-PREGÃO/SUAG/SEEDF (fls. 2.420/2.427);
- c) das manifestações ofertadas pelas empresas **MG Terceirização de Serviços Ltda.** (fls. 2.128/2.137), **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** (fls. 2.241/2.260) e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.** (fls. 2.267/2.268 e anexos de fls. 2.269/2.273);
- d) da Representação formulada pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** (fls. 2.366/2.386) e dos complementos à citada peça (fls. 2.441/2.478 e 2.485/2.488);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

II. considere, no mérito:

- a) cumpridas as diligências indicadas no item II da Decisão Liminar n.º 004/2018-P/AT, referendada pela Decisão n.º 03/2018;
- b) **improcedente** a Representação, com pedido cautelar, formulada pela empresa **Sergevel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**;
- c) **parcialmente procedente** a Representação, com pedido cautelar, formulada pela advogada **Maria Elisângela Pessoa Valentins** e seus complementos;

III. determine, em face da ilegalidade evidenciada na fixação de preços mínimos para mão de obra e insumos pela SE/DF, a imediata **anulação** de todos os atos administrativos decorrentes do **Pregão Eletrônico por SRP n.º 14/2017**, assim como dos contratos porventura celebrados com as licitantes vencedoras do aludido certame, em razão do descumprimento dos pressupostos que regem a contratação pública, sobretudo as disposições contidas nos artigos 40, inciso X, 44, §3º, e 48, inciso II e §1º, todos da Lei n.º 8.666/93;

IV. autorize:

- a) a ciência da decisão a ser proferida à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal–SE/DF e às empresas **Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda.**; **MG Terceirização de Serviços Ltda.**; **Interativa - Dedetização Higienização e Conservação Ltda.** e **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transporte Ltda.**;
- b) a ciência da decisão à Representante **Maria Elisângela Pessoa Valentins**;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências de alçada.

É o parecer.

Brasília, 19 de abril de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador