



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÕES ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

Fls.: 1
Proc.:
9392/2019

Rubrica

INFORMAÇÃO Nº: 138/2019

PROCESSO Nº: 9392/2019

ÓRGÃO DE ORIGEM: Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF

ASSUNTO: Licitação - Representação

VALOR ESTIMADO DO CERTAME: R\$ 86.095.451,52

DATA DE REALIZAÇÃO: suspenso, por força de deliberação do Tribunal

EMENTA: Pregão Eletrônico nº 010/2019. Objeto: Contratação, mediante Sistema de Registro de Preços, de empresa para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários, a fim de atender aos órgãos e entidades que compõem o Complexo Administrativo do Distrito Federal, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital. Análise do Edital. Representação apresentada pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. Decisão nº 1578/2019 – suspensão do certame; conhecimento da Representação e diligências. Pedido de prorrogação de prazo. Despacho Singular nº 275/2019 GCIM - autorizou a prorrogação. Adendo à Representação interposto pela empresa Servegel. Análise do cumprimento das diligências e do mérito do Adendo à Representação. Sugestão de determinação de nova diligência e autorização de prosseguimento do certame após o cumprimento.

Senhor Diretor,

Tratam os autos do exame do Edital do Pregão Eletrônico nº 010/2019, cujo objeto é a contratação, mediante Sistema de Registro de Preços, de empresa para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários, a fim de atender aos órgãos e entidades que compõem o Complexo Administrativo do Distrito Federal, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital. O objeto do certame em questão foi alvo de Representação interposta pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda (Peça nº 16, e-Doc 442C439F-c).

2. Ao proceder a análise de sua alçada acerca do teor da licitação e também efetivar a apreciação quanto à admissibilidade da Representação em referência, o Tribunal, por intermédio da Decisão nº 1578/2019 (Peça nº 18, e-Doc



CFC24328-e), de 09/05/2019, assim manifestou.

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do edital do Pregão Eletrônico n.º 010/2019, deflagrado pela Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF, tendo por objeto a contratação, mediante Sistema de Registro de Preços – SRP, de empresas para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e insumos necessários, a fim de atender aos órgãos e entidades que compõem o Complexo Administrativo do Distrito Federal, conforme especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital (e-DOC B620D36F-e); b) da cópia do Processo SEI n.º 00410-00023729/2017-98, constante dos e-DOCs 552BA26C-e, 9D18EB41-e e F6732E56-e; c) da Informação n.º 116/2019 (e-DOC EE0A95D6-e) e da Lista de Verificação (“Check-List”) constante do e-DOC 6196A16E-e; d) da Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda., apontado possíveis falhas no PE 10/2019 – SEFP/DF (e-DOC 442C439F-c), protocolizada nesta Corte de Contas no dia 08.05.2019, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF, c/c o disposto no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; II – determinar à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP que: a) **suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico n.º 10/2019**, até ulterior deliberação plenária, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, a fim de estabelecer cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do montante licitado, em cumprimento ao estabelecido no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n.º 123/2006, c/c o art. 23 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014, ou encaminhe as justificativas pertinentes, caso entenda necessário manter o texto original do edital; b) no prazo de 5 (cinco) dias, apresente esclarecimentos circunstanciados acerca dos fatos narrados na Representação a que alude o item “I-d”, nos termos do art. 277, § 3º, do RI/TCDF; III – dar ciência desta decisão à representante; IV – autorizar: a) o envio de cópia da Representação, do relatório/voto do Relator e desta*



decisão à SEFP e ao pregoeiro responsável pelo certame, com vistas a auxiliar o cumprimento da diligência sugerida; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF, para adoção das medidas cabíveis, em caráter urgente e prioritário.”

3. Na sequência, a Jurisdicionada, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 1529/2019-SEFP/GAB (Peça nº 23, e-Doc 99C75578-c), com entrada na Casa em 14/05/2019, solicitou a prorrogação do prazo de cumprimento da diligência contida na Decisão antes transcrita, por mais cinco dias. O pleito da Secretaria foi acatado, nos termos do Despacho Singular nº 275/2019 – GCIM (Peça nº 25, e-Doc 745E42D6-e).

4. Por último, a empresa Servegel protocolou nessa Corte nova documentação atinente à licitação em análise (Peça nº 29, e-Doc A915C2D5-c), denominada “Adendo à Representação”, cujo objetivo, segundo a Representante, foi acrescentar outra descrição de inconsistência no procedimento licitatório em referência, que diz respeito à omissão quanto ao periciamento dos locais e quantitativo de postos onde serão aplicados os adicionais de insalubridade.

5. Cuida-se, nessa fase processual, da análise quanto ao mérito do cumprimento da diligência constante no item II da Decisão nº 1578/2019 e da admissibilidade e mérito do adendo à Representação apresentada pela empresa Servegel.

Cumprimento das Diligências constantes na Decisão nº 1578/2019

- Item II, “a”, da Decisão, referente à Cota Reservada para entidades preferenciais

6. Por intermédio do Ofício SEI-GDF Nº 1668/2019-SEFP/GAB (Peça nº 28, e-Doc BF55039D-c), de 20/05/2019, firmado pelo Titular da Pasta, a SEFP apresentou suas justificativas ao Tribunal, documentação de fls. 01 a 03 e anexos de fls. 04 a 102.

7. Foi salientado, no documento, que a Subsecretaria de Compras Governamentais expediu a Nota Técnica SEI-GDF nº 127/2019-SEFP/SAGA/SCG/AGEAD, com as justificativas específicas, acerca da qual detalharemos na sequência da Informação.



8. A referida Nota Técnica elaborada pela SEPF consta às fls. 07 a 34 da documentação encaminhada.
9. Iniciaremos relatando a manifestação da Subsecretaria de Compras da SEFP quanto ao deliberado no item II, “a”, da Decisão nº 1578/2019, no qual foi determinado que a Secretaria incluísse no Edital a Cota Reservada de até 25% do montante licitado, para as entidades preferenciais, vide fls. 29 a 32 da documentação encaminhada.
10. Foi destacado, inicialmente, acerca da questão, que o artigo 26 da Lei Distrital nº 4611/2011 estabelece que a Cota Reservada será estabelecida desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto, e o artigo 28 da mesma Lei dispõe que não se aplica a Cota Reservada nas situações que indiquem previamente que tal previsão não será proveitosa para a Administração Pública ou que represente prejuízo ao objeto a ser contratado.
11. Ressaltou-se que no subitem 21.1 do Termo de Referência constou a justificativa para não utilização da Cota Reservada às entidades preferenciais. O argumento apresentado foi o seguinte: *“(…) esclarecemos que tal proveito não se aplica à contratação delineada no item objeto, tendo em vista que a logística implícita a ser empregada para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio pressupõe necessidade de apenas uma pessoa jurídica com capacidade de gerenciamento da contratação em tela, sendo assim objeto de natureza indivisível, bem como é amplamente comercializado por diversas empresas do mercado.”*
12. Foi informado que a Diretoria de Projeto Básico da SEFP, por intermédio da Nota Técnica SEI-GDF nº 16/2019, afirmou que a previsão da Cota Reservada não se aplica à pretensa contratação, apresentando inclusive um cenário hipotético de divisão de bens, visando à criação de um décimo lote para atendimento às entidades preferenciais no percentual mínimo de 10% do quantitativo total de metros quadrados onde foram identificados os seguintes fatores impeditivos: 1) aumento potencial no valor contratado e perda do ganho de escala; 2) para cada item criado, a Administração deverá designar novos servidores para a fiscalização do contrato, comissões executoras e unidades de gestão do contrato em todos os



órgãos atendidos pela contratação; 3) a empresa vencedora terá os custos da contratação de supervisor e encarregado; 4) impossibilidade de atendimento aos critérios de habilitação já que para fins de qualificação técnica a licitante deverá comprovar a execução de serviços de limpeza com, no mínimo, 50% dos quantitativos em metro quadrado para o item cotado; 5) a título de exemplo, ao considerar o quantitativo mínimo para a cota reservada de 10% da metragem total, a entidade preferencial a ser contratada necessitaria apresentar comprovação técnico-operacional em valor superior a R\$ 8.500.000,00, verificando-se incompatibilidade de demonstração de habilitação com o faturamento máximo permitido para empresa de pequeno porte, a saber, receita bruta igual ou inferior a R\$ 4.800.00,00.

13. Outro ponto destacado pela área técnica da SEFP foi que a criação de um décimo lote para atendimento às entidades preferenciais ocasionaria diversos problemas para operacionalização do procedimento licitatório em questão, tais como aumento potencial do valor contratado e a perda de escala, aumento do custo operacional, bem como impossibilidade de atendimento aos critérios de aptidão técnica. Além disso, tal tratamento favorecido poderia ocasionar o desenquadramento da licitante da condição de microempresa, situação esta que ensejaria, no ano subsequente, a solicitação por parte da Contratada de reequilíbrio pelas diferenças que a empresa teria que arcar no ano corrente, acarretando incalculável prejuízo ao erário.

14. Frisou-se que o artigo 24 da Lei nº 4.611/2011 contempla que o tratamento favorecido aplicado às entidades preferenciais não será aplicado nas situações em que o faturamento ocasione desenquadramento na condição de microempresa.

15. Foi ressaltado, a título de esclarecimento, que há exemplos ocorridos no âmbito da antiga SEPLAG, onde fora aplicado o benefício da Cota Reservada em licitações de serviços e quando da finalização da fase de lances, o item reservado para cota restou fracassado por questões de habilitação técnica e de desinteresse por parte das empresas participantes, o que causou prejuízo ao órgão demandante e a todo complexo da Administração Pública, como nos casos do PE nº 07/2017 (Registro de Preços para contratação de serviços de informática) e PE nº



13/2018 (Registro de Preços visando aquisição de servidores de rede).

16. Salientou-se que a Diretoria de Execução de Contratos de Serviços Gerais consignou que: *“atualmente são gerenciados 10 (dez) contratos corporativos cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação e a equipe da Coordenação de Acompanhamento de Contratos Corporativos tem quantitativo ínfimo de servidores para gerenciar os referidos contratos. Caso fosse admitido cota a cada um dos 09 nove lotes do referido certame, resultaria em 18 contratos corporativos a serem gerenciados pela mesma equipe. Além disso, a própria execução ficaria prejudicada tendo em vista ter duas empresas prestadoras dos serviços na mesma base regional, critério adotado para definição dos itens. Além do mais, ao definir o lote por base regional, foi considerada a vantajosidade da Administração Pública ao se beneficiar da economia de escala, gerando menos custos à empresa prestadora dos serviços, podendo oferecer preços menores à Contratante”*.

17. Frisou-se que a Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL/SEFP) analisou todo o Edital da licitação em questão e concluiu pelo prosseguimento da demanda, sendo certo que a minuta do Instrumento Convocatório observou os ditames da minuta-padrão de edital elaborada pela SEFP para reger os certames na modalidade pregão eletrônico, com vistas a contratação de serviços comuns, mediante Serviço de Registro de Preços.

18. No derradeiro aspecto abordado na Nota Técnica em questão foi descrito que: *“em que pese a licitação tenha sido dividida em lotes, com o intuito de que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto de que todas as empresas do ramo considerem a opção de participar e assim tornar o procedimento licitatório mais vantajoso, inclusive de ampliar a competição entre os fornecedores sem perda de economia de escala. Contudo, considerando a logística implícita a ser empregada, bem como a garantia da segurança dos serviços prestados, sem trazer prejuízos para a Administração, esta Assessoria entende s.m.j., que previsão da Cota Reservada não se aplica ao PE nº 10/2019.”*

19. Na conclusão apresentada pela SEFP acerca da questão, foi apresentado resumo das razões da não adoção da Cota Reservada pela



Jurisdicionada, conforme transcrito: *“Além disso, tendo em vista que a criação de um décimo lote para aplicação do benefício da Cota Reservada destinada às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de até 25% do montante licitado, em cumprimento ao estabelecido no artigo 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o artigo 23 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e no artigo 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014 poderia aumentar o potencial do valor contratado, a perda de escala, inviabilizar a execução, dificultar a fiscalização, bem como ocasionar risco de fracasso por questões de habilitação técnica e de desinteresse por parte das licitantes, por conseguinte, acarretar em demasiados prejuízos para a Administração Pública e ao erário público, não restou prevista nas disposições editalícias, tampouco no Termo de Referência, a Cota Reservada destinada às entidades preferenciais.”*

- Análise das justificativas apresentadas pela SEFP em relação ao item II, “a”, da Decisão nº 1578/2019

20. As justificativas apresentadas pela SEFP acerca da não adoção de Cota Reservada às entidades preferenciais no Edital do PE por SRP nº 10/2019 não devem, em nosso entendimento, ser acatadas pelo Tribunal, conforme detalharemos a seguir.

21. As alegações da Jurisdicionada acerca do tema são fundadas, na sua maior parte, em suposições, conforme pode ser observado na conclusão transcrita no parágrafo 19 da Informação.

22. É cediço que o objeto da presente licitação é apropriado à destinação de parte do objeto do certame às entidades preferenciais, conforme determina a legislação de regência da matéria em questão, senão vejamos: objeto sem qualquer complexidade; divisão da realização das atividades por área geográfica e/ou com destinação a entidades específicas do Complexo Administrativo do DF; ferramental simples a ser utilizado pelas contratadas; existência, no mercado, de diversas entidades que se enquadram como preferenciais, provavelmente aptas a prestar o serviço de limpeza e conservação demandado, desde que o(s) lote(s) destinados tenham objeto compatível e exigências de habilitação adequadas.

23. Observamos que a Jurisdicionada parece se insurgir contra o próprio



teor da Legislação em questão, cujo objetivo é exatamente a criação de um nicho específico nas contratações públicas para proteger as entidades classificadas como preferenciais. De se estranhar que a Subsecretaria de Compras Governamentais da SEFP, que tem a incumbência de gerenciar os procedimentos licitatórios no âmbito de parte significativa do complexo administrativo distrital, adote tal procedimento questionador. Ressaltamos que tanto a Lei Complementar nº 123/2006 como a Lei Distrital nº 4611/2011 têm como objetivo central atender a previsão contida na Constituição Federal de 1988, a qual assegurou o tratamento diferenciado e especialmente favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Título VII - “Da Ordem Econômica”, Capítulo I – “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, arts. 170, Inciso IX e 179), na tentativa de impulsionar a atuação das pequenas empresas no mercado. De toda forma, tal discussão não deve ocorrer no âmbito dessa Corte, cuja atribuição, no caso específico, seria fiscalizar se a Lei, em pleno vigor, está sendo devidamente cumprida pela Jurisdicionada, o que não se verificou no procedimento licitatório sob análise, e não se a Legislação é adequada ou não aos interesses da Secretaria.

24. Destacamos, acerca do tema, o entendimento esposado pelo jurista Jose dos Santos Carvalho Filho¹

“O princípio do formalismo procedimental passa a noção de que as regras do procedimento adotadas para a licitação devem seguir os parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo”.

25. Diversos dos argumentos apresentados pela SEFP não apresentam correlação com a legislação pertinente ou quanto ao que foi determinado pelo Tribunal na Decisão em referência. Frisamos, como exemplo, a ênfase dada pela área técnica da Jurisdicionada à criação de um décimo lote, no valor de 10% do montante licitado, para atender à Cota Reservada. Ora, não houve tal determinação por parte dessa Corte e tampouco na Lei existe previsão para que, obrigatoriamente, a Cota Reservada seja concentrada em um único lote. A Secretaria tem

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 185.



discricionariedade para definir o quantitativo de lotes a serem destinados à Cota Especial, respeitando o limite de até 25% do montante estimado a ser contratado. Portanto, toda a argumentação quanto à inviabilidade de se criar um décimo lote para atender à Cota Especial, em especial em relação ao suposto desenquadramento da situação de entidade preferencial, em razão do valor a ser licitado para tal lote específico, cai por terra, visto não haver tal obrigatoriedade. A SEFP pode e deve criar quantos lotes destinados às entidades especiais se façam necessários para o cumprimento da legislação, dentro de critérios de razoabilidade que atendam a ambas as partes, tanto a Secretaria quanto as entidades preferenciais.

26. Até mesmo os exemplos de fracasso de licitações, onde houve a destinação de lotes específicos às entidades preferenciais, citados pela SEFP, são questionáveis. No caso do PE nº 13/2018, cujo objeto foi a aquisição Servidores de Rede, é possível constatar na Ata de Realização do Certame², que o item 1, destinado às entidades preferenciais, foi cancelado na aceitação não por ausência de interessados ou por inabilitação técnica, como sugeriu a SEFP, mas sim porque o preço final obtido na fase de lances foi superior ao cotado para o item 2 (com objeto similar, variando apenas o quantitativo), destinado à ampla concorrência. Ressaltamos que houve a participação de 09 entidades preferenciais, na Cota Reservada, e de 13 empresas, na ampla concorrência, sendo que as 09 empresas que participaram da Cota Especial também participaram da Ampla Concorrência. Discordamos, portanto, que esse Pregão tenha sido um exemplo de fracasso da aplicação da legislação de proteção às entidades preferenciais, visto que a competição se mostrou dentro de critérios de razoabilidade. No outro exemplo apresentado, Pregão nº 07/2017 (serviços de impressão com disponibilização de impressoras), é possível constatar na Ata correspondente³, que houve a participação no Grupo 2, destinado às entidades preferenciais, e que também restou cancelado na aceitação, de cinco empresas, ao passo que para os Grupos 01, 03 e 04, destinados à ampla concorrência, a participação foi de 09 empresas, inclusive com a participação das 05 empresas preferenciais. Também nessa situação, as entidades

² Fonte: Sistema Comprasnet

³ Fonte: Sistema Comprasnet



que participaram da cota reservada não conseguiram cobrir o preço cotado nos grupos destinados à ampla concorrência, todos vencidos pela mesma empresa, mas não há que se falar em desinteresse dos licitantes ou inabilitação técnica conforme alegado. Frisamos que, em ambas as situações, os quantitativos de bens destinados à ampla concorrência foram muito superiores aos da cota reservada, possivelmente favorecendo o ganho de escala e oferta de melhor preço. No caso da licitação para prestação de serviços continuados objeto do PE nº 10/2019, ora em análise, a parte francamente majoritária dos custos a serem arcados pelos licitantes será com a mão de obra a ser empregada, cujos salários são definidos pelo Sindicato da Categoria, e os encargos sociais obedecem critérios legais previamente definidos, sendo a disputa por preços limitada a valores não tão expressivos nesse tipo de contratação, como custos administrativos, margem de lucro, valor dos insumos a serem utilizados, uniformes. Estaria, portanto, relativizada, na prestação de serviço com mão de obra intensiva, a questão do ganho de escala alegado pela Jurisdicionada.

27. Analisaremos, a seguir, pontualmente, as situações elencadas na conclusão apresentada pela SEFP, transcrita no parágrafo 19.

- *“criação de um décimo lote para aplicação do benefício da Cota Reservada”* – situação hipotética, não prevista em Lei e não determinada pelo Tribunal. Alegação Improcedente.
- *“poderia aumentar o potencial do valor contratado”* – situação hipotética, sem embasamento fático que a ampare. Alegação improcedente.
- *“a perda de escala”* – de fato tal situação pode ocorrer em decorrência do aumento do número de lotes a serem licitados, mas no caso de contratação intensiva em mão de obra o fato é mitigado pela margem restrita para variações dos demais itens de custo, além da mão de obra. Alegação de relevância pouco expressiva.
- *“inviabilizar a execução”* – situação hipotética, sem embasamento fático que a ampare. Alegação improcedente.
- *“dificultar a fiscalização”* – situação em que cabe à própria Secretaria adotar as medidas cabíveis para se adequar à forma de contratação. Alegação de relevância pouco expressiva.



- *“ocasionar risco de fracasso por questões de habilitação técnica e de desinteresse por parte das licitantes”* – situação hipotética, sem embasamento fático que a ampare. Alegação improcedente.

- *“acarretar em demasiados prejuízos para a Administração Pública e ao erário público* - situação hipotética, sem embasamento fático que a ampare. Alegação improcedente.

28. Destacamos, por fim, que a questão do tratamento favorecido nos procedimentos licitatórios às entidades preferenciais foi objeto da Representação nº 4/2018-ML, do Ministério Público junto ao TCDF, versando acerca de possíveis irregularidades referentes ao cumprimento de normativos distritais (Lei nº 4611/2011 e do Decreto nº 35.592/2014), por parte dos órgãos e entidades do Distrito Federal. O tema foi tratado no Processo nº 11537/2018. Nos termos da Decisão nº 5512/2018, de 13/11/2018, o Tribunal considerou procedente a Representação e determinou a todos os órgãos e entidades Jurisdicionados que, em seus procedimentos licitatórios, atendem para o cumprimento da Lei nº 4611/11, em especial seus arts. 23, § 3º e 43, inciso II; bem como do Decreto nº 35.592/14, especificamente o art. 2º, § 1º, o que será objeto de futuras fiscalizações desta Corte.

29. Diante do fato de que não foram demonstradas evidências cabais que amparassem a eventual ausência, no Edital, da Cota Reservada às entidades preferenciais, e que as alegações apresentadas pela SEFP são improcedentes ou de relevância pouco expressiva, opinamos que o Tribunal deva reiterar à Jurisdicionada a disposição contida no item II, “a”, da Decisão nº 1578/2019, no sentido de estabelecer no Edital em referência Cota Reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do montante licitado, em cumprimento ao estabelecido no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n.º 123/2006, c/c o art. 23 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014.

- Item II, “b”, da Decisão, referente às justificativas apresentadas pela SEFP quanto ao teor da Representação

30. As justificativas quanto ao teor da representação trazida aos autos pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda constam às



fls. 10 a 29 da documentação encaminhada. Procederemos, na sequência, descrição resumida das justificativas elaboradas pela SEFP acerca dos fatos apontados na Representação, com a correspondente análise pontual.

31. Item “a” da Representação - “violação ao princípio da publicidade”, constou nos autos manifestação do pregoeiro do certame no seguinte sentido: *“entendemos que houve perda de objeto, pois o certame foi suspenso, de toda a sorte, ao contrário do que afirmou a empresa, não houve violação ao princípio da publicidade, pois o prazo atendeu plenamente ao disposto no § 4º do art. 17 do Decreto Federal 5.450/2005, visto que se considerarmos o dia 24/04/2019 como início tivemos 11 dias úteis até a abertura do certame, portanto prazo superior ao estabelecido em lei. É de se registrar que não houve alteração no edital que demandasse nova publicação, a diferença de páginas se deu por questão de transformação de arquivo do WORD para PDF a fim de melhorar a visualização do edital.”*

32. A justificativa é aceitável. Ademais, com a suspensão do certame determinada na Decisão nº 1578/2019, resta superada a questão da exiguidade do prazo questionada na Representação.

33. Item “b” da Representação – “da violação à competitividade, seleção da proposta mais vantajosa e da razoabilidade – prazo exíguo para realização de vistorias.”. Foi alegado que a visita técnica é uma faculdade da licitante, que poderia fazer a inspeção a partir do dia útil subsequente à publicação do edital (24/04/2019) até o dia anterior à abertura das propostas (09/05/2019), lapso temporal razoável para que os licitantes pudessem conhecer os detalhes técnicos dos locais e do objeto do certame e não seria razoável que fosse aguardado “ad eternum” a realização da vistoria pelos licitantes. Foi ressaltado ainda que a empresa representante é prestadora dos serviços de 05 dos 10 contratos vigentes até a data de elaboração da Nota Técnica e não houve inclusão substancial de localidades que receberão os serviços, sendo o questionamento entendido como medida protelatória da empresa para tentar permanecer como prestadora dos serviços. Outra situação destacada é que a realização de vistorias no prazo definido no Edital depende exclusivamente da capacidade operacional da empresa requisitante, que poderia



dividir sua equipe para a realização concomitante em todas as localidades previstas.

34. A justificativa apresentada é coerente, e concordamos que o questionamento em questão é infundado e aparenta ter tão somente interesse de protelar a realização do certame.

35. Item “c” da Representação – “ausência de quantitativos de materiais e equipamentos”. Foi alegado que o item 13 da Anexo I do Edital, que trata dos materiais a serem disponibilizados pela licitante, contempla tal situação, com a ressalva de que seria responsabilidade da contratada dimensionar os materiais necessários à execução do objeto. Foi alegado, ainda, que a IN nº 05/2017, vigente no Distrito Federal desde o dia 15/03/2018, quando foi recepcionada pelo Decreto Distrital nº 38.934/2018, consagrou no Anexo VI – B, que trata do serviço de limpeza e conservação, que os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa e também como se processará a relação de materiais que serão utilizados para a execução dos serviços. Afirmou-se, também, que a explanação da representante baseou-se na IN nº 02/2008, já revogada.

36. As justificativas apresentadas são satisfatórias. O Edital seguiu as regras estabelecidas na IN nº 05/2017 do MPOG, sendo infundados os questionamentos constantes na Representação.

37. Item “d” da Representação - “ausência de inclusão das taxas bancárias para operacionalização da conta vinculada”. Foi alegado que o subitem 28.11 do edital dispõe que todas as despesas com a operacionalização da conta vinculada ficarão a cargo da empresa contratada. Adicionalmente, foi formulada consulta ao BRB quanto ao valor das taxas bancárias incidentes na operacionalização das contas vinculadas e a resposta foi de que não há incidência de tarifas em contas vinculadas. O fato já teria sido informado à empresa representante, por ocasião de resposta a pedido de esclarecimento realizado na esfera administrativa.

38. A justificativa apresentada é satisfatória, não restando pendência em relação ao que foi questionado na Representação.



39. Item “e” da Representação⁴ – “subjetividade na definição do IMR – Índice de Medição de Resultados e alta discricionariedade do gestor”. Foi ressaltado que as disposições editalícias do certame objetivaram critérios mínimos necessários e verossímeis para aferir a qualidade da prestação dos serviços por parte da Contratada, a partir da utilização do IMR, em cumprimento às diretrizes previstas na IN nº 05/2017 e de outros mecanismos, tais como a meta a cumprir, a forma de acompanhamento e a periodicidade de cada indicador estabelecido, conforme previsto no subitem 11.3 do Anexo I do Termo de Referência, haja vista que a não execução das atividades contratadas com a qualidade mínima exigida poderia acarretar sérios danos às pessoas e ao patrimônio público.

40. A justificativa é satisfatória. No item 11 do Termo de Referência do Edital, fl. 29 da Peça nº 07, é possível observar como se dará o procedimento de avaliação dos serviços:

“11.3. O procedimento de avaliação dos serviços será realizado periodicamente pelos fiscais do contrato, com base na Meta a Cumprir, Instrumento de Medição, Forma de Acompanhamento e Periodicidade de cada indicador estabelecido.

11.4. Serão utilizados para a avaliação 3 (três) indicadores: "Indicador 01 - Atraso no Pagamento de Salários e Outros Benefícios" "Indicador 02 - Falta na Disponibilização de Materiais de Higiene (Papel Higiénico, Papel Toalha e Sabonete Líquido)" e "Indicador 03 - Qualidade dos Serviços Prestados".

11.4.1. Os Indicadores são distintos e não guardam relação entre si.”

41. A Jurisdicionada seguiu, nesse quesito, o que estabelece a IN nº 05/2017 do MPOG. A nosso ver os indicadores de medição utilizados obedecem a critérios de razoabilidade dentro do que se espera na prestação do serviço de limpeza e conservação e não há o que contestar a respeito.

42. Item “f” – “da necessária exigência de licença de funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários”. Foi alegado que a

⁴ A descrição desse item se encontra nos autos como Papel de Trabalho objeto da Peça nº 30, e-Doc 6FE48DB9-e, uma vez que a fl. 18 da documentação encaminhada, que deveria conter o item em questão, estava em branco



representante, nesse caso, utilizou como referência procedimento licitatório lançado pela Secretaria de Estado de Educação do DF, PE nº 14/2017, cujo objeto foi a prestação de serviços de limpeza e conservação nas escolas do DF, analisado no Tribunal por meio do Processo nº 32.846/2014. Nesse Edital foi exigida a apresentação de licença de funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários emitida pela SES/DF, constante na Lei nº 3.978/07.

43. A Jurisdicionada afirmou que as condições de habilitação constantes no item 11 do Edital não contemplam a licença reivindicada pela representante. Foi alegado que o certame realizado pela Secretaria de Educação foi para atender somente às necessidade daquela Secretaria ao contrário da licitação atual, que é para atender a diversos órgãos do Complexo Administrativo do DF, onde houve ampla publicidade e condição de participação de diversas empresas do ramo, e sendo assim, a exigência da licença nos moldes preconizados na Lei nº 3.978/2007 iria restringir a competitividade do certame. Destacou, por último, a SEFP, em relação a esse item da Representação, que a empresa Servegel visa protelar o andamento do procedimento licitatório, uma vez que é detentora dos contratos nºs 18, 19 e 20, cujo prazo de vencimento se dará em 09/06/2019, sem possibilidade de prorrogação.

44. A nosso ver, a justificativa apresentada pela SEFP é aceitável. De fato, no PE nº 14/2017, citado pela Representante, houve a exigência, como condição de habilitação, da licença de funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários, a ser concedida pela SES/DF. Ocorre que o PE conduzido pela SE/DF tinha particularidade não observada na licitação ora em análise, que era a prestação de serviço de desratização nas unidades educacionais. Em razão de tal especificidade, o Tribunal que, preliminarmente, na Decisão nº 252/16, havia mandado excluir do Edital tanto o serviço de desratização como a exigência da licença em questão, em etapa posterior, após apreciar as alegações da Secretaria e de Representação apresentada por empresa, admitiu o retorno àquele Edital de ambas as situações antes reprovadas. Portanto, embora o objeto seja similar, o PE conduzido pela Secretaria de Educação não necessariamente deve ser usado como referência para a presente análise em razão da especificidade da prestação do serviço de desratização no PE conduzido pela SE/DF, razão pela qual



opinamos que as condições de habilitação constantes no presente Edital, embora não contemplem a licença em questão, são amplas e satisfatórias.

45. Item “g” da Representação - “dos encargos sociais atrelados à Convenção Coletiva”. Foi alegado que o artigo 6º da IN nº 05/2017 contempla que a Administração Pública não está obrigada ao cumprimento de cláusulas de convenções coletivas de trabalho, exceto no que respeita às obrigações trabalhistas e nesse diapasão o subitem 17.22 do Anexo I do Termo de Referência estabeleceu que não serão incluídas nas planilhas de custo e formação de preços disposições constantes em Acordos, Dissídios ou CCT que versem sobre matéria não trabalhistas . O TCDF, nas Decisões nºs 4836/2016 e 6020/2016, entendeu que os parâmetros utilizados de encargos sociais estabelecidos por CCT não são de observância obrigatória por parte da Administração do DF. O TCU teria o mesmo entendimento (Acórdãos 1.699/2007 e 2.646/2007, do Plenário, e Acórdão 372/20111, da 2ª Câmara.

46. A justificativa é satisfatória. É farta a Jurisprudência dessa Corte no sentido de que a Administração não está vinculada aos parâmetros de encargos sociais definidos na Convenção Coletiva de Trabalho. Na recente Decisão nº 1488/2018 (Processo nº 21968/2014), essa Corte deliberou que a composição dos custos de contrato de prestação de serviços de limpeza, vigilância e outros de natureza similar, deve adotar, em regra, o percentual de até 72,91% para os encargos sociais e trabalhistas. Não assiste razão, assim, ao inconformismo da Representante em relação ao tema

47. Item “i”⁵ da Representação – “erro de dimensionamento salarial no item 09”. Foi alegado que a Diretoria de Projeto Básico, por intermédio da Nota Técnica SEI-GDF nº 16/2019, manifestou no sentido de que o dimensionamento dos salários referentes ao item 9 foram elaborados de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços (servente jauzeiro e Encarregado), conforme Anexo X, e a Planilha de Formação do Custo do Metro Quadrado (item 4 Fachadas Envidraçadas), constante no Anexo XI do Termo de Referência. Foi consignado, na Nota Técnica, que na elaboração das planilhas foram adotados como referência os

⁵ Na Representação não constou o item h



salários base das categorias profissionais previstas na CCT 2019 – SEAC/SINDISERVIÇOS-DF. Foi ressaltado que o item 9 (Posto Volante Especializado) se trata de equipe para execução de serviços semestrais.

48. A composição de cada equipe demandada cabe à discricionariedade da Administração e, assim sendo, as alegações da SEFP são aceitáveis. Possivelmente, o Representante não observou, nesse caso, a questão da execução do serviço semestral.

49. Item “j” da Representação – “ item 33.10 em desacordo com a planilha do Anexo XVI”. A Jurisdicionada admitiu a existência de erro material em relação a esse tópico, que será corrigido na edição do novo instrumento convocatório. A correção ficará da seguinte forma:

“Onde se lê:

"33.10. Em todas as planilhas de custos elaboradas para compor a estimativa de preços do BDI, foram utilizados contratos públicos celebrados por empresas optantes do regime tributário do Lucro Real, conforme Planilha (17440858), Anexo XVI, deste Termo."

Leia-se:

"33.10. Em todas as planilhas de custos elaboradas para compor a estimativa de preços do BDI, foram utilizados contratos públicos celebrados por empresas optantes dos regimes tributários do Lucro Real ou Lucro Presumido, conforme Planilha (17440858), Anexo XVI, deste Termo"

50. Em relação a esse item, a Representação é procedente e a medida corretiva a ser adotada em relação à falha formal observada é de simples execução.

51. Item “k” – “violação ao prazo de 24 horas para resposta de impugnação ao edital”, a SEFP alegou que houve resposta em tempo hábil aos 14 emails de impugnações e pedidos de esclarecimentos apresentados pela Representante, conforme pode ser observada nas respostas disponibilizadas no Comprasnet.

52. A justificativa apresentada é satisfatória e, ademais, com a suspensão do certame, houve a perda do objeto em relação a esse item.



- “Adendo à Representação”, inconsistência que diz respeito à omissão quanto ao periciamento dos locais e quantitativo de postos onde serão aplicados os adicionais de insalubridade.

53. O último tópico a ser avaliado nessa fase processual trata de documento trazido aos autos pelo Representante (Peça nº 29), denominado “adendo à Representação”.

54. Considerando que se trata do acréscimo de um novo item aos questionamentos contidos na Representação já conhecida por esse Tribunal, entendemos que a análise do questionamento formulado, em razão de sua simplicidade, possa ser efetivado nessa etapa processual, sem a manifestação da SEFP, de forma a evitar novo retardo no deslinde do procedimento licitatório sob análise, que culmina por beneficiar a própria Representante com a celebração de ajustes emergenciais.

55. Na documentação de fls. 01 a 09 apresentada pela Servegel, Peça nº 29, o Representante alegou a inexistência de laudo pericial que contemple de forma objetiva quais os locais e qual o quantitativo de postos de trabalho onde deverão ser aplicados os adicionais de insalubridade.

56. Frisa que o item 10.2 do Edital, apesar de extensivo, não faz menção de quais localidade/postos de trabalho farão jus ao recebimento de adicionais de insalubridade ou periculosidade, e que no item 10.3 em que pese mencionar que todos os banheiros de grande circulação deverão ser contemplados com grau máximo de insalubridade, não há definição de quais seriam esses banheiros.

57. Segundo o Representante, a falta de dimensão dos custos exatos torna a própria contratação defeituosa, pois quaisquer material/insumo/adicional não dimensionados em planilha que o órgão porventura necessite aplicar na realização dos serviços, certamente não poderão ser exigidos de qualquer empresa na hora de ser contratada.

58. Alegou o Representante que o Edital deveria trazer o correto dimensionamento, as funções que serão agraciadas, assim como os corretos percentuais a título de insalubridade, posto que os empregados terão direito a



percebê-los.

59. A conclusão externada no arrazoado é que as omissões apontadas poderão repercutir grave ameaça à Administração, motivo pelo qual requer-se a anulação do presente Edital.

60. O pedido do Representante ao Tribunal foi para que sejam julgados procedentes os 12 tópicos⁶ apresentados que culminarão na anulação do certame; seja resguardado o direito a realizar sustentação oral pela patrona subscrevente, com indicação de data de julgamento de no mínimo de 10 dias, conforme art. 136, § 2º, RITCDF; e que todas as publicações sejam feitas em nome da Representante Legal da empresa.

Análise do Mérito do Adendo à Representação

61. As alegações constantes no adendo à Representação devem, no mérito, ser consideradas improcedentes.

62. No Edital, elaborado nos moldes preconizados na IN 05/2017, do MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 38.934/2018, não há descrição do quantitativo de postos de trabalho a serem disponibilizados pelas empresa a serem contratadas, mas sim a descrição da metragem das áreas que serão objeto do serviço de limpeza, cabendo às licitantes a definição dos quantitativos que estarão contidos em sua proposta.

63. Ora, se o Edital não define, de forma geral, os quantitativos de postos de trabalho que deverão ser disponibilizados pelos licitantes, como o Representante vem a sugerir que o Edital está irregular por não constar o quantitativo de postos em que haveria prestação de serviços insalubres ou de periculosidade? Tal raciocínio não deve prosperar.

64. O item 10.2 do Termo de Referência do Edital, transcrito pelo Representante às fls. 2/3 da Peça nº 29, a nosso ver é preciso ao discorrer sob a forma como se processará a definição do quantitativo de colaboradores que fará jus ao percentual de insalubridade, a ser definido em razão da metragem dos locais em que os serviços insalubres serão prestados. Conforme estabelecido no subitem

⁶ Incluídos os tópicos existentes na representação original



10.2.2 do TR, a Contratada somente fará jus ao recebimento de adicional de insalubridade em grau máximo, mediante validação posterior, por meio do laudo mencionado nos itens 17.48 e 17.49 e seus subitens, do Termo, que detalham as exigências e diretrizes atenuantes a tal documento.

65. Portanto, o inconformismo do Representante, parece fulcrado no “modus operandi” anterior de contratações de serviços de limpeza, com base na IN 02/2008, onde havia a definição precisa no Edital do quantitativo de postos de trabalho para cada setor, sendo possível, assim, a definição do quantitativo de postos que iriam operar em condições insalubres. Na atual configuração do Edital, a licitante deve definir como se processará a prestação do serviço ofertado, inclusive em relação aos serviços insalubres. A vistoria técnica disponibilizada aos interessados tem por finalidade, entre outras coisas, permitir que sejam conhecidas as instalações e condições em que serão processados os serviços, para fins de balizamento da elaboração das propostas.

66. Em suma, não há fundamento a amparar o pleito do Representante formulado no Adendo à Representação, uma vez que no Edital foram seguidas as diretrizes constantes na IN 05/02017 do MPOG.

Conclusão

67. A presente análise abarcou três situações distintas.

68. A primeira, se refere à falha contida no Edital, por não contemplar Cota Reservada destinada as entidades preferenciais, nos termos da diligência contida no item II, “a”, da Decisão nº 1578/2019.

69. Em nosso entendimento, as justificativas apresentadas pela SEFP não lograram êxito em justificar o não cumprimento da legislação de regência dessa matéria, cabendo ao Tribunal reiterar a determinação para que seja incluída no Edital a disposição contida no item II, “a”, da Decisão nº 1578/2019, no sentido de estabelecer Cota Reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do montante licitado, em cumprimento ao estabelecido no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n.º 123/2006, c/c o art. 23 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014, encaminhando ao Tribunal a documentação comprobatória do cumprimento da diligência e autorizando a continuidade do



certame após essa fase.

70. Na segunda situação, contemplando o item II, “b”, da mesma Decisão, referente à Representação apresentada por empresa, foi possível constatar, com base nas manifestações apresentadas pela SEFP, que somente o item “j” foi procedente e gerou modificação no Edital. Os demais questionamentos, ou foram infundados ou restaram superados em razão da suspensão do certame (perda do objeto). Opinamos, assim, que a Representação pode ser considerada parcialmente procedente, no mérito, não restando, no entanto, acréscimos a efetivar em relação às medidas corretivas anunciadas pela Jurisdicionada.

71. A terceira situação diz respeito a adendo à Representação encaminhado pela empresa em referência. Em razão da simplicidade do fato alegado e visando a celeridade processual, entendemos ser possível efetivar a análise de mérito nessa fase, sem a oitiva da SEFP acerca do questionamento efetivado pelo Representante. A nosso ver, o tema tratado nesse adendo deve ser considerado, no mérito, improcedente, visto ter a SEFP seguido, na elaboração do Edital sob análise, as diretrizes constantes na IN nº 05/2017 do MPOG.

72. Por fim, resta pendente de análise o pedido de sustentação oral formulado pelo Representante Legal da empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda., efetivado por ocasião da apresentação da Representação inicial e reiterado no encaminhamento do adendo à Representação.

73. Conforme preconizado no art. 136, § 1º, do RITCDF, o requerimento será apreciado pelo relator do processo, que indicará a data do julgamento. Considerando ser a atual fase processual de análise de mérito, entendemos pertinente a manifestação da autoridade competente acerca da questão.

74. Diante do exposto, sugerimos ao relator dos autos e ao egrégio Plenário que:

I - tome conhecimento:

- a) do Ofício SEI-GDF nº 1529/2019-SEFP/GAB (Peça nº 23, e-Doc 99C75578-c), encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPP/DF, em cumprimento às deliberações contidas na



Decisão nº 1578/2019 (Peça nº 18, e-Doc CFC24328-e);

b) do Adendo à Representação, encaminhado pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda (Peça nº 29, e-Doc A915C2D5-c);

II – considere:

- a) cumprida a Decisão antes citada;
- b) procedente, no mérito, o item “j” da Representação encaminhada pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda, e improcedentes ou com perda do objeto, os demais itens, inclusive o Adendo à Representação (objeto da Peça nº 29);
- c) satisfatórias as providências a serem adotadas, noticiadas pela SEFP/DF, em relação à correção da falha evidenciada no item “j” da Representação;

III – delibere, com base no art. 136 do RI/TCDF, acerca do pedido de sustentação oral efetivado pelo Representante Legal da citada empresa;

IV – determine à SEFP/DF que estabeleça cota reservada destinada às entidades preferenciais de até 25% do montante licitado, em cumprimento ao estabelecido no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n.º 123/2006, c/c o art. 23 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no art. 8º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014, encaminhando a essa Corte a documentação comprobatória do cumprimento da diligência;

V - autorize:

- a) a continuidade do certame após o cumprimento da diligência sugerida no item IV dessas sugestões;
- b) o encaminhamento à Jurisdicionada de cópia do Voto condutor da Decisão que vier a ser adotada nessa fase processual, de forma a subsidiar o cumprimento da diligência sugerida;
- c) a ciência da presente deliberação à Representante Legal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÕES ESPECIALIZADA - SESPE
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES - DIFLI

Fls.: 23
Proc.:
9392/2019

Rubrica

da empresa em referência.

d) o retorno dos autos à SEACOMP para os devidos fins;

À superior consideração.

Brasília (DF), 28 de maio de 2019.

Mauro Campos Muniz

Auditor de Controle Externo

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário.

Brasília (DF), de maio de 2019.

Antonio Carlos Dantas de Oliveira

Diretor da DIFLI