



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

Processo nº: 17.866/19-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF
Assunto: Licitação
Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE
Valor Estimado: R\$ 139.968.659,36, com vigência de 12 (doze) meses
Data de Abertura: 15.8.2019, às 9h30min

Ementa: Análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 166/19-SES/DF visando à contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção Hospitalar nas Unidades da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I deste Edital.

A Instrução sugere a suspensão do certame para que sejam adotadas as medidas indicadas ou apresentadas justificativas cabíveis.

Representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., com pedido de cautelar, versando acerca de supostas irregularidades no procedimento licitatório.

DECIDO pela suspensão da licitação, pela conhecimento da Representação e por concessão de prazo à jurisdicionada para se manifestar sobre os fatos narrados.

DESPACHO SINGULAR Nº 352/2019 - GCPM

Cuidam os autos do exame do Pregão Eletrônico nº 166/19-SES/DF visando à contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção Hospitalar nas Unidades da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, de acordo com as especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I deste Edital (e-doc 580E5B03-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

2. A licitação é do tipo **menor preço** por lote/item, sob forma de **execução indireta** (preâmbulo do edital). O valor estimado da contratação é da ordem de R\$ 139.968.659,36 (e-doc 580E5B03-e).

Descrição	Unidade de medida	Total m²	Total anual R\$
LOTE 01 - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	141.640,28	R\$ 3.611.507,95
LOTE 02 - REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL - com HMIB e HAB, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	308.538,56	R\$ 27.644.070,87
LOTE 03 - REGIÃO DE SAÚDE SUL, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	106.273,72	R\$ 13.346.035,26
LOTE 04 - REGIÃO DE SAÚDE LESTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	87.792,28	R\$ 10.997.351,11
LOTE 05 - REGIÃO DE SAÚDE NORTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	187.551,39	R\$ 16.489.965,85
LOTE 06 - REGIÃO DE SAÚDE CENTRO SUL, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	630.266,54	R\$ 7.901.063,88
LOTE 07 - REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE - com HSVP, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	209.797,29	R\$ 24.444.362,93
LOTE 08 - REGIÃO DE SAÚDE OESTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	184.255,17	R\$ 15.731.035,85
LOTE 09 – FEPECS, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	21.213,74	R\$ 1.896.947,82
LOTE 10 – HEMOCENTRO, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	20.802,35	R\$ 737.162,67
LOTE 11 - SANTA MARIA E UPAS, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	140.444,64	R\$ 17.169.155,17
	Total	2.038.575,96	R\$ 139.968.659,36

3. A abertura das propostas está prevista para o dia 15.8.2019, às 9h30min, conforme extrato publicado no DODF de 1º.8.2019, pág. 31 (e-doc 3635D90A-e).

4. O prazo de vigência do contrato a ser celebrado será de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura (item 42.2 do instrumento convocatório, e-doc 580E5B03-e).

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 191/2019-DIFTI (e-doc 41793911-e), de 12.8.2019, analisa a matéria nos termos seguintes:

“3. Por meio do Ofício nº 74/2019 – DIFLI (peça 03, e-doc 296B2002-c), de 01/08/2019, o titular da SESPE solicitou à Pregoeira da SES o acesso a todos os documentos do Processo SEI nº 00060-00137336/2017-60, mediante link de acesso direto, relativo ao pregão em epígrafe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

4. Em resposta, a Secretaria encaminhou ao Tribunal e-mail dando conta da disponibilização de acesso ao processo de origem solicitado, válido até 29/01/2020 (peça 04, e-doc 6798F4D6-e). Para melhor visualização do tema aqui tratado, anexamos aos autos a cópia da documentação em questão com arquivo associado “Arquivos do link de acesso direto – SES” conforme Termo de 05/08/2019 (peça 05, e-doc F12126F7-e).

5. Procederemos, na sequência, descrição resumida dos principais aspectos contidos na documentação encaminhada, com base na última versão do edital e seus anexos (peça 02, e-doc 580E5B03-e). A verificação dos itens do edital se encontra no checklist objeto da peça 6, e-doc 1A93541A-e.

Da Justificativa da Contratação

6. No item 5 do Termo de Referência, fl. 31 da peça 2, foi relatado que a contratação é necessária à Administração para assegurar a continuidade no atendimento dos serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção das unidades da SES/DF, uma vez que se trata da prestação de serviços essenciais ao exercício das atividades institucionais e de garantia das imprescindíveis condições de saneamento e salubridade ambientais, bem como a preservação do patrimônio público. É fato que a interrupção de serviços desta natureza implicaria em sérios transtornos e comprometeria o funcionamento regular das unidades. Também foi salientado que, atualmente, esses serviços estão sendo prestados pautados em contratos emergenciais.

7. Em Documento de Oficialização da Demanda expedido pela Diretoria de Apoio Operacional da SES/DF, pg. 4145/4151 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, consta a informação de que a SES realizava a gestão de 03 (três) contratos de limpeza e conservação emergenciais, com término de vigência em 10/06/2019, e que a área consolidada demandada totaliza 2.038.575,96 m², sendo 464.422,33 m² de área interna e 1.574.153,63 m² de área externa.

Da Qualificação Técnica

8. Nos itens 7.2.1.1 e 7.2.2.1 do Edital (pg. 09/11 da peça 02), constam as exigências de qualificação técnica exigidas para os itens licitados.

9. Para todos os lotes foi exigida a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica que comprove que a empresa gerenciou ou gerencia serviços de terceirização de mão de obra de forma adequada por período não inferior a três anos, além da emissão de Declaração emitida pelas licitantes de que possui ou instalará escritório no Distrito Federal (itens 7.2.1.1.IX e 7.2.2.1.IX).

10. Já nos itens 7.2.1.1.II e 7.2.2.1.II do Edital estão estabelecidos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

que os atestados de capacidade técnica fornecidos pelos licitantes vencedores deverão comprovar a execução de serviços de limpeza, conservação e asseio com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos, e insumos necessários aos mesmos serviços objeto do Termo de Referência com o mínimo de 30% da metragem total prevista.

Da Cota Reservada

11. No item 3.2 do Termo de Referência (pg. 29 da peça 02), foi ressaltado que no presente Edital houve aplicação de cota reservada destinada ao atendimento às entidades preferenciais para os lotes 01, 09, 10 e 11 vinculados ao lote 02.

CONSOLIDADO				
INTERNA	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	ID. SEI
LOTE 01 - ADMC	38.931,47	102.708,81	141.640,28	23227774
*COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02				
LOTE 02 - SRSCE	85.449,21	223.089,35	308.538,56	23228784
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 03 - SRSU	42.947,68	63.326,04	106.273,72	23228948
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 04 - SRSLE	34.716,58	53.075,70	87.792,28	23229246
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 05 - SRSNO	51.567,54	135.983,85	187.551,39	23229428
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 06 - SRSCS	27.335,23	602.931,31	630.266,54	23229575
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 07 - SRSSO	78.356,65	131.440,64	209.797,29	23229768
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 08 - SRSOE	47.132,90	137.122,27	184.255,17	23229931
*AMPLA CONCORRÊNCIA				
LOTE 09 - FEPCS	9.475,74	11738,00	21.213,74	23230072
*COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02				
LOTE 10 - FHB	4.905,24	15897,11	20.802,35	23230192
*COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02				
LOTE 11 - SANTA MARIA E UPAS	43.604,09	96840,55	140.444,64	23231095
*COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02				
TOTAL	464.422,33	1.574.153,63	2.038.575,96	

Do Valor Estimado da Licitação

12. Conforme constante do anexo 1 do Termo de Referência, pg. 59/69 da peça 2, o valor estimado total da licitação é da ordem de R\$ 139.968.659,36, estando tal montante distribuído da seguinte forma:

Descrição	Unidade de medida	Total m²	Total anual R\$
LOTE 01 - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	141.640,28	R\$ 3.611.507,95
LOTE 02 - REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL - com HMIB e HAB, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	308.538,56	R\$ 27.644.070,87
LOTE 03 - REGIÃO DE SAÚDE SUL, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	106.273,72	R\$ 13.346.035,26
LOTE 04 - REGIÃO DE SAÚDE LESTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	87.792,28	R\$ 10.997.351,11



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

LOTE 05 - REGIÃO DE SAÚDE NORTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	187.551,39	R\$ 16.489.965,85
LOTE 06 - REGIÃO DE SAÚDE CENTRO SUL, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	630.266,54	R\$ 7.901.063,88
LOTE 07 - REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE - com HSVP, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	209.797,29	R\$ 24.444.362,93
LOTE 08 - REGIÃO DE SAÚDE OESTE, *AMPLA CONCORRÊNCIA	m²	184.255,17	R\$ 15.731.035,85
LOTE 09 – FEPECS, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	21.213,74	R\$ 1.896.947,82
LOTE 10 – HEMOCENTRO, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	20.802,35	R\$ 737.162,67
LOTE 11 - SANTA MARIA E UPAS, *COTA DE ME/EPP VINCULADO AO LOTE 02	m²	140.444,64	R\$ 17.169.155,17
Total		2.038.575,96	R\$ 139.968.659,36

13. Os diversos tipos de áreas, frequências e turnos de trabalhos que compõem os serviços a serem executados nas unidades da SES resultaram em preços por m² diferentes na composição dos lotes do certame. As planilhas estimativas de valores por lote, contendo a metragem das áreas a serem atingidas pelo serviço a ser contratado, além da produtividade estimada dos colaboradores, constam às pg. 59 e 69 da peça 02. A título de exemplo, temos o lote 10 – HEMOCENTRO, um dos menos diversificados, que apresenta 10 tipos de áreas diferentes com seus respectivos valores por m² (pg. 68 da peça 02).

PLANILHA DE LOTE 10					
LOTE 10 - HEMOCENTRO					
TIPO DE ÁREA	ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE MÍNIMA - M2 SERVENTE	FREQUENCIA E HORÁRIOS	VALOR M²	TOTAL DE M²	VALOR TOTAL
4.ÁREA HOSPITALAR E ASSEMBLHADAS 44 horas semanais diurno					
4.1 Áreas não críticas	550	diário de segunda à sexta em horário comercial	R\$ 8,3800	2.088.2300	R\$ 17.499,3674
4.2 Áreas de circulação	800		R\$ 5,7600	0,0000	R\$ -
4.3 Banheiros hospitalar administrativo	750		R\$ 6,1400	0,0000	R\$ -
5.ÁREA HOSPITALAR E ASSEMBLHADAS diurno unidades de funcionamento comercial 44 h semanais					
5.1 Áreas semicríticas	450	diário de segunda à sexta em horário comercial	R\$ 11,3300	1.371.9300	R\$ 15.543,9669
5.2 Áreas críticas	360		R\$ 15,4200	1.239.3900	R\$ 19.111,3938
5.3 Áreas de circulação semicríticas	650		R\$ 7,8400	0,0000	R\$ -
5.4 Banheiros Públicos	450		R\$ 12,1300	205,6900	R\$ 2.495,0197
10.ÁREA EXTERNA segunda à sexta em horário comercial					
10.1 Calçadas adjacentes	1.500	segunda à sexta em horário comercial	R\$ 3,0700	81,6400	R\$ 250,6348
10.2 Calçada externa	1.500		R\$ 3,0700	590,2400	R\$ 1.812,0368
10.3 Asfalto/bloquete/brita	7.500		R\$ 0,6200	6.050,3200	R\$ 3.751,1984
10.4 área verde	125.000		R\$ 0,0417	7.981,5900	R\$ 332,8323
14. ESQUADRIAS EXTERNAS					
14.1 Com exposição a riscos		138	R\$ 0,6400	851,3400	R\$ 544,8576
14.2 Sem exposição a riscos		275	R\$ 0,2600	341,9800	R\$ 88,9148
VALOR LOTE 10 MENSAL				R\$ 61.430,2225	
VALOR LOTE 10 ANUAL				R\$ 737.162,6700	

14. No item 27.4 do Termo de Referência, que trata da estimativa de preços (pg. 42 da peça 02), foi ressaltada a utilização, como parâmetro salarial, da CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2019/2019 do SINDICATO DAS EMPRESAS DE ASSEIO, CONSERVAÇÃO, TRABALHOS TEMPORÁRIOS E SERVIÇOS TERCEIRIZÁVEIS DO DF.

15. O valor estimado da remuneração e encargos sociais dos cargos de serventes e encarregados e dos demais itens do certame, como insumos, custos indiretos, tributos e lucro, está



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

discriminado na Planilha Custo Pessoal (24997634), pg. 5158 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado. Os valores de tributos praticados nos cálculos foram de 7,60% para COFINS; 1,65% para PIS e 5,00% para o ISS.

16. Para fins de estimativa do valor do BDI, foi disponibilizada na Planilha Custo Pessoal (24997634), pg. 5158 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, o percentual de 19%, considerando para o lucro 1% e para os custos indiretos 0,760%. Os índices para Custos Indiretos e Lucros estimados para este certame se encontram bastante abaixo dos levantamentos feitos pela SES em 5 (cinco) Pregões que apresentaram medianas de 4,75% para Custos Indiretos e de 5% para Lucro na Planilha Custo Pessoal (24997634), pg. 5157 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado.

Das Condições para Habilitação

17. Quanto às exigências de habilitação, item 7.2.1.1 e 7.2.2.1 do Edital, pg. 09 e 13 da peça 02, identificamos que, além das exigências de qualificação técnica constantes no Edital, resumidas anteriormente nos parágrafos 8 a 10 dessa Informação, no tocante às condições de comprovação de qualificação econômico financeira, os indicadores de solvência patrimonial demandados no edital são os usuais para os procedimentos licitatórios dessa natureza, juntamente com a comprovação de capital social ou patrimônio líquido de 10% do valor total estimado para o lote participante.

Do Parecer Jurídico

18. No que diz respeito à inserção do Parecer Jurídico, constou nos autos a Nota Técnica SEI-GDF nº 591/2019-SES/AJL, de 24/07/2019, pg. 5358/5374 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, elaborada pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SES. A conclusão externada no arrazoado foi pela viabilidade jurídica da continuidade do certame, observadas as recomendações contidas no opinativo.

19. As recomendações contidas no parecer jurídico foram respondidas na Nota Técnica SEI-GDF n.º 361/2019 - SES/CONT/USCI, pg. 5382/5384 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, elaborada na Unidade Setorial de Controle Interno.

20. Após conhecimento e considerando o cumprimento das considerações e ressalvas apresentadas pela AJL, o Diretor de Aquisições autorizou as providências inerentes ao início da fase externa da licitação, pg. 5529/5531 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado. Do Orçamento Estimativo

21. Consta nos autos a informação que a previsão orçamentária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

para o presente exercício, correspondente ao período de 05 (cinco) meses, no valor de R\$ 58.320.274,69 (cinquenta e oito milhões, trezentos e vinte mil, duzentos e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), sendo suprida pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal, conforme Despacho SEI-GDF SES/FSDF/DIOR/GEO/NPO 25607861. Também foi declarado pelo Subsecretário de Planejamento em Saúde que, em atendimento ao Inciso II do Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a despesa está compatível com o Plano Plurianual- PPA 2016/2019, Lei nº 5.602 de 30/12/2015, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 6.255 de 10/01/19 que alterou a de nº 6.216 de 17/08/18, pg. 5215/5216 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado.

Da Autorização para Realização do Certame

22. À pg. 5221/5222 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, consta a autorização para deflagração do certame, efetivada pelo Subsecretário de Administração Geral da SES.

Análise da Documentação Encaminhada

23. A documentação encaminhada pela SES nos permite concluir que a elaboração do procedimento licitatório em questão apresentou falhas relevantes, que a nosso ver comprometem a regularidade do certame.

24. Trata-se da exigência para habilitação e qualificação técnica, com a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica de no mínimo 30% da metragem total do objeto do termo de referência, itens 7.2.1.1.II e 7.2.2.1.II do Edital (pg. 9/10 da peça 02).

25. Entendemos que melhor redação seria pela exigência da apresentação de Atestado de Capacidade Técnica sobre a metragem dos lotes disputados, pois a forma atual, com percentual sobre o total do objeto do Termo Referência exigiria a comprovação de experiência superior às áreas individuais dos lotes 01/05 e 07/11. Assim, condição mais isonômica será obtida pela vinculação da qualificação técnica ao máximo de 50% das áreas dos lotes disputados, em consonância com o estabelecido na Decisão nº 2906/15.

26. Também consta, indevidamente, como critério para aceitação das propostas, no item 5.6.2.e do Edital (pg. 6 da peça 2), que sejam adotados os valores referenciais de encargos sociais previstos em Convenção Coletiva de Trabalho. Segundo o Termo de Referência, essa exigência se daria para garantia da exequibilidade dos preços em obediência às Decisões nºs 2472/2013 e 3836/2013 do TCDF. Conforme Anexo I – Encargos Sociais e Trabalhistas da Convenção Coletiva 2019/2019, celebrado pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE ASSEIO,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS –A8

Proc.: 17.866/19-e

CONSERVAÇÃO, TRABALHOS TEMPORÁRIOS E SERVIÇOS TERCEIRIZÁVEIS DO DF e o SINDICATO DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS DE ASSEIO, CONSERVAÇÃO, TRABALHO TEMPORÁRIO, PRESTAÇÃO SERVIÇOS E TRABALHOS TERCEIRIZÁVEIS DO DF - SINDISERVIÇOS/DF, (pg. 142 da peça 2), o percentual mínimo a ser praticado seria de 79,44%.

27. Em que pese as Decisões retrocitadas de 2013, elencadas no Edital, existe robusta jurisprudência dessa Corte de Contas apontando para a desvinculação dos encargos sociais a serem considerados para elaboração da proposta e os constantes de convenções coletivas de trabalho, conforme, por exemplo, Decisões nºs 2188/2019, 2187/2019, 2082/2019, 3424/2018, 157/2018. A IN nº 05/2017 estabelece em seu art. 6º 1 que os índices obrigatórios de encargos sociais inseridos em convenções coletivas de trabalho não se vinculam aos valores considerados para as contratações da Administração. Com isso os índices de encargos sociais considerados adequados por essa Corte para as contratações da Administração foram computados em 72,91%.

28. Quanto aos lotes destinados à cota reservada para participação exclusiva de entidades preferenciais, destacamos o lote 11 com valor anual de R\$ 17.169.155,17, muito superior ao limite de R\$ 4.800.000,00 estabelecido no art. 3º, II, da Lei nº 123/2006 para enquadramento como empresa de pequeno porte. Conforme item III, “f”, da Decisão nº 6.375/2016, o tratamento favorecido e diferenciado relativo às Microempresas e EPP não poderá ser aplicado, caso o faturamento a ser auferido com a licitação em comento acarrete seu desenquadramento, em harmonia com o disposto no art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014.

29. Desse modo, os serviços constantes do Lote 11 devem ser redistribuídos para manter seu valor total abaixo do limite de desenquadramento estabelecido no art. 3º, II, da Lei nº 123/2006, em obediência ao Decisão nº 6.375/2016, e ainda possa garantir que sejam destinados, no mínimo 10% e no máximo 25% do total previsto no edital, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06, c/c os arts. 23 e 26 da Lei Distrital nº 4.611/11, regulamentada pelo Decreto nº 35.592/14, atendendo à Decisão nº 3424/2018.

30. Verificamos também que os índices para os tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal (24997634), pg. 5158 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, apresentam-se superestimados. Os percentuais de PIS e COFINS devem ser adequados às alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, conforme Decisões nºs 24/2019, 20/2019 e 3428/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

31. Quanto à quantidade de metros quadrados demandada em cada um dos itens licitados, a SES realizou levantamento da metragem de cada uma das áreas indicadas, conforme levantamento constante às pg. 3304/3814 e 4083/4143 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado, o que a nosso ver denota correção de procedimento.

32. No tocante ao valor estimado do certame, observamos que, nesse tipo de licitação, o valor do salário e benefícios dos profissionais a serem contratados pelas empresas é largamente preponderante na definição do valor proposto pelas licitantes, restando pouca margem de manobra na definição dos demais custos empresariais pelos licitantes. No caso presente, como referência salarial, foram utilizados os valores estabelecidos na Convenção Coletiva da categoria para o exercício de 2019.

33. Quanto aos demais critérios de habilitação definidos no Edital, entendemos que as exigências de comprovação de qualificação jurídica e financeira demandadas são as usuais para esse tipo de contratação, não sendo identificadas exigências que extrapolem a razoabilidade.

CONCLUSÃO

34. Em que pese de forma geral a documentação apresentada pela SES seja compatível com a elaboração de procedimento licitatório que atenda ao interesse público, as falhas apontadas em relação aos quantitativos mínimos para habilitação por capacidade técnica, aos encargos sociais considerados para a estimativa de preços, ao valor total do lote reservado a Microempresas/EPP e às alíquotas de PIS e COFINS maculam a regularidade do certame sob análise, sendo cabível, no caso, a sua suspensão para fins de correção, com supedâneo no art. 277, do RI/TCDF c/c art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Após a correção deve a SES encaminhar ao Tribunal cópia comprobatória das medidas adotadas ou, caso entenda por manter o texto original, apresentar circunstanciadas justificativas acerca dos fatos suscitados.

35. Considerando que as medidas saneadoras são de simples efetivação, entendemos que o Tribunal possa autorizar a continuidade do certame após a adoção integral das medidas corretivas sugeridas.”

6. Concluindo, a Instrução sugere que o Tribunal:

“I – tome conhecimento do Edital de Pregão Eletrônico nº 166/2019, lançado pela Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF (peça 02, e-DOC 580E5B03-e), e do email encaminhado pela Secretaria (peça 04, e-Doc 6798F4D6-e), por meio do qual foi disponibilizado acesso ao Processo de Origem SEI nº 00060-000137336/2017-60,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

inserido aos autos com arquivo associado conforme termo (peça 05, e-Doc F12126F7-e);

II – determine à SES que suspenda o certame em referência, tendo em conta o disposto no artigo art. 277, do RI/TCDF c/c art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, para que se promova correção das falhas identificadas no Edital referentes a:

a) exigência restritiva de atestados de Capacidade técnica no percentual de 30% sobre o objeto total do Termo de referência quando o estabelecido por esta Corte seria o índice máximo de 50% sobre cada lote a ser disputado pela empresa licitante, a fim de atribuir maior competitividade ao certame, conforme Decisão nº 2.906/2015;

b) percentual para encargos sociais e trabalhistas vinculados à Convenção Coletiva de Trabalho superior ao percentual de 72,91% admitido por esta Corte em contratações da mesma natureza nas Decisões nºs 2188/2019, 2187/2019, 2082/2019, 3424/2018, 157/2018;

c) valor total do lote 11 superior ao limite estabelecido no art. 3º, II, da Lei nº 123/2006 para enquadramento como empresa de pequeno porte, exigindo que os serviços constantes desse lote e dos demais destinados à cota reservada sejam readequados de forma que seus valores totais se mantenham inferiores ao limite legal de enquadramento, em consonância com o disposto no art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014 e na Decisão nº 6.375/2016, e ainda possam garantir que sejam dedicados, no mínimo 10% e no máximo 25% do total do certame, para a contratação dessas empresas preferenciais, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06, c/c os arts. 23 e 26 da Lei Distrital nº 4.611/11, regulamentada pelo Decreto nº 35.592/14, atendendo à Decisão nº 3.424/2018;

d) tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal superestimados, exigindo que os percentuais de PIS e COFINS sejam adequados às alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, conforme Decisões nºs 24/2019, 20/2019 e 3428/2018;

III - alerte à SES que, caso entenda por manter o texto original, deixando de promover a alteração sugerida no item II, encaminhe as justificativas pertinentes, mantendo suspenso o certame até ulterior deliberação do Tribunal;

IV – autorize, ainda:

a) a continuidade do certame, após o cumprimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS –A8

Proc.: 17.866/19-e

diligência determinada no item II supra, reabrindo o prazo inicialmente previsto, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, encaminhando ao Tribunal cópia comprobatória das medidas corretivas adotadas;

b) o encaminhamento à SES e diretamente ao pregoeiro do certame cópia do voto condutor da decisão que vier a ser proferida nessa fase processual, com vistas a auxiliar o cumprimento da diligência sugerida, no item II;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para verificação do cumprimento do que foi estabelecido no item II dessas sugestões e posterior arquivamento.”

7. Os autos deram entrada em meu Gabinete no dia **14.8.2019, às 13h58min**. Enquanto avaliava os termos editalícios, me foi remetida Representação protocolada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (e-doc 28F240C2-c), requerendo a suspensão cautelar do procedimento licitatório.

8. Amparado pelo art. 113, § 2º, da Lei de Licitações², c/c os arts. 123 e 277 do Regimento Interno desta Casa³, e considerando a impossibilidade de deliberação Plenária acerca da matéria decorrente do exíguo prazo até a abertura do certame (**15.8.2019 às 9h30min**), passa-se à **análise singular dos fatos**.

9. Em suma, a Unidade Instrutória aponta as seguintes impropriedades técnicas na licitação:

- exigência restritiva de atestados de capacidade técnica no percentual de 30% sobre o objeto total do Termo de

² Art. 113: (...)

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

³ Art. 123. O relator presidirá a instrução do processo e, nessa condição, poderá determinar, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação da unidade técnica competente ou do Ministério Público, as providências necessárias ao saneamento dos autos.

(...)

Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

Referência;

- percentual para encargos sociais e trabalhistas vinculados à Convenção Coletiva de Trabalho superior ao percentual de 72,91% admitido por esta Corte em contratações da mesma natureza;
- valor total do Lote 11 superior ao limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/06 para enquadramento como empresa de pequeno porte;
- tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal superestimados.

10. Já a Representante alega que o instrumento convocatório está eivado das irregularidades abaixo sintetizadas:

- equívoco no valor estimado da licitação, utilizando-se para composição de custos o caderno 2018 e a CTT vigente (2019);
- ausência de itens de custo obrigatório, como aquele atinente ao encarregado, o que configuraria enriquecimento sem causa pelo Poder Público;
- exigência indevida de apresentação de alvará na fase de habilitação;
- inexatidão quanto à jornada de trabalho das unidades onde os serviços serão prestados;
- divergências entre as metragens referenciadas no edital.

11. No tocante à exigência para habilitação e qualificação técnica, registra-se que a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica de **no mínimo 30% da metragem total do objeto** (itens 7.2.1.1.II e 7.2.2.1.II do Edital), em detrimento da metragem dos lotes efetivamente disputados, mostra-se **desproporcional**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

12. Este Tribunal já se posicionou no sentido de “**estabelecer o percentual de 50% sobre cada lote a ser disputado pela empresa licitante, a fim de atribuir maior competitividade ao certame**” (Decisão nº 2.906/15-CMA, Processo nº 32.846/14¹).

13. De forma análoga, também merecem reparos os valores referenciais utilizados para cálculo dos **encargos sociais**, de modo a alinhá-los às recentes deliberações desta Corte, as quais **fixam o índice de 72,91% para tal rubrica** (Decisão nºs 157/18-CMA², 3.424/18-CPM³, 2.082/19-CMA⁴, 2.187/19-CPM⁵ e 2.188/19-CPM⁶).

14. No que tange ao Lote 11 (Santa Maria e UPAS), destinado à participação exclusiva de entidades preferenciais, é fundamental que seus serviços sejam redistribuídos de maneira a compatibilizar seu valor anual (R\$ 17.169.155,17) ao limite máximo estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Lei

¹ Pregão Eletrônico SRP nº 33/2014 - Objeto: Registro de Preços para a Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização, nas Instituições Educacionais e Coordenadoria Regionais de Ensino vinculadas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SE/DF.

² DECISÃO Nº 157/18-CMA: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar ao DETRAN/DF que, nos termos do estabelecido no art. 277 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, suspenda cautelarmente o certame, com vistas à correção da falha identificada no Edital, referente ao percentual para encargos sociais e trabalhistas fixado, da ordem de 78,38%, superior ao **percentual de 72,91% admitido por esta Corte em contratações da mesma natureza**; [...]”

³ DECISÃO Nº 3.424/18-CPM: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal que: [...] b) promova, no prazo de 15 (quinze) dias, a correção das seguintes falhas identificadas no certame ou apresente as justificativas pertinentes, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória: 1) **percentual para encargos sociais e trabalhistas fixado, da ordem de 78,03%, superior ao percentual de 72,91% admitido pelo Tribunal em contratações de mesma natureza**; [...]”

⁴ DECISÃO Nº 2.082/19-CMA: “O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho, proferido nos seguintes termos: [...] II – determine à SES que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 123/2019, para que se promova a correção da seguintes falhas identificada no Edital: [...] c) **carência da limitação aos encargos sociais ao índice de 72,91% estipulado na Decisão 1488/2018 dessa Corte**; [...]”

⁵ DECISÃO Nº 2.187/19-CPM: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do Regimento Interno do TCDF, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal que: a) **suspenda** cautelarmente o Pregão Eletrônico nº 39/2019 até ulterior deliberação deste Tribunal; b) no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas corretivas indicadas a seguir, encaminhando ao Tribunal a respectiva documentação comprobatória, ou apresente as justificativas que entender pertinentes: 1) **adeque os regramentos previstos nos itens 6.12 e 16.3 do Termo de Referência, tendo em vista que o certificado requerido não deve ser exigido como requisito de habilitação e/ou qualificação técnica, consoante o entendimento firmado por meio da Decisão nº 939/19**; 2) **ajuste o percentual de encargos sociais para 72,91% em harmonia com o entendimento desta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 1.488/18 e 2.082/19, uma vez que o objeto do certame se refere a serviços de natureza continuada**; [...]”

⁶ DECISÃO Nº 2.188/19-CPM: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF, com fulcro no art. 277 do RI do TCDF, que **suspenda** o referido certame até a correção das seguintes falhas: a) **inobservância da limitação do índice de encargos sociais ao percentual de 72,91%, conforme estipulado por este Tribunal por meio das Decisões nºs 2.082/19, 3.424/18 e 157/18**; [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

Complementar nº 123/06 (R\$ 4.800.000,00) e à Decisão nº 6.375/16-CIMF⁷, assegurando que o faturamento a ser auferido não acarrete o desenquadramento da entidade.

15. A jurisdicionada ainda deverá se atentar quanto à destinação de no mínimo 10% e no máximo 25% do total previsto no edital para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06⁸, c/c os arts. 23⁹ e 26¹⁰ da Lei Distrital nº 4.611/11¹¹.

16. Em relação aos tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal¹², constatou-se a necessidade de adequação dos percentuais de PIS e COFINS às alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, consoante Decisões nºs 24/19-CIMF¹³, 20/19-CIMF e 3428/18-CPT¹⁴.

17. Ressalta-se que por entender como pontuais os ajustes para o saneamento das falhas, o Corpo Técnico, apesar de propor a suspensão do certame, sugeriu que após a adoção integral das medidas corretivas fosse

⁷ DECISÃO Nº 6.375/16-CIMF: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]III – com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que mantenha suspensa a Concorrência n.º 01/2016, até ulterior deliberação desta Corte, a fim de, no prazo de 15 (quinze) dias: [...]f) **incluir, no edital, que o tratamento favorecido e diferenciado em favor de microempresas não poderá ser aplicado caso o faturamento a ser auferido com a licitação em comento acarrete seu desenquadramento, em harmonia com o disposto no art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014; [...]**”

⁸ “Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: [...] III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, **cota de até 25% (vinte e cinco por cento)** do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.”

⁹ “Art. 23. O tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado às entidades preferenciais será concedido, independentemente do direito de preferência e de saneamento, nos percentuais de **no mínimo 10% (dez por cento) e no máximo 25% (vinte e cinco por cento)** do gasto público com contratações.”

¹⁰ “Art. 26. Será estabelecida cota reservada para as entidades preferenciais nas licitações para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto.”

¹¹ Regulamentada pelo Decreto nº 35.592/14, atendendo à Decisão nº 3424/18-CPM.

¹² Pg. 5158 do “Arquivos do link de acesso direto – SES”, arquivo associado ao Sistema e-TCDF.

¹³ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]II – determinar à CEB Distribuição S.A. – CEB-D que, com fulcro no art. 87, § 3º, da Lei n.º 13.303/2016, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda a Licitação CEB-D n.º 001- S001088/2018, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções indicadas a seguir e/ou apresentadas as devidas justificativas, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, cópia comprobatória das medidas adotadas: [...] d) com relação ao orçamento estimativo: [...]4. adequar as alíquotas de PIS e COFINS para 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, tendo em vista as disposições da Instrução Normativa RFB n.º 1.234/2012, art. 3º, §§ 4º e 5º; [...]”

¹⁴ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, ajuste as alíquotas do PIS e COFINS para 0,65% e 3,00%, respectivamente, na composição do BDI, de acordo com a Instrução Normativa RFB nº 1234/2012 [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

autorizada sua continuidade.

18. No tocante à Representação oferecida pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., a mesma **preenche os requisitos elencados no art. 230 do RI/TCDF.**

19. Quanto à cautelar pleiteada, esta deve ser considerada prejudicada, posto que as impropriedades evidenciadas pela Unidade Instrutória, por si só, são suficientes para determinar a suspensão da licitação, ainda que inicialmente não condicionada a nova apreciação plenária.

20. Apesar de meu entendimento contrário a interferências precipitadas nos procedimentos licitatórios, a materialidade do ajuste (**R\$ 139.968.659,36**) e as supostas irregularidades corroboradas pela exordial sinalizam que a providência mais adequada ao caso seja determinar à manifestação/retificação da Secretaria de Estado de Saúde acerca dos fatos trazidos nestes autos, **condicionando a abertura das propostas à ulterior deliberação desta Corte.**

Em face do exposto, DECIDO:

I. tomar conhecimento:

a) do edital do Pregão Eletrônico nº 166/2019, (e-doc 580E5B03-e), e do email encaminhado pela Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF (e-doc 6798F4D6-e), por meio do qual foi disponibilizado acesso ao Processo de Origem SEI nº 00060-000137336/2017-60 (e-doc F12126F7-e);

b) da Representação oferecida pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (e-doc 28F240C2-c), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF, considerando prejudicada a cautelar pleiteada pelo motivo exposto no § 19 deste despacho singular;

II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde que:

a) suspenda o Pregão Eletrônico nº 166/19, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c os arts. 123 e 277 do Regimento Interno do TCDF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS –A8

Proc.: 17.866/19-e

b) apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecimentos a respeito do teor da Representação constante do e-doc 28F240C2-c;

c) adote, no prazo de 5 (cinco) dias, as seguintes medidas corretivas ou apresente as justificativas pertinentes quanto:

1) à exigência restritiva de atestados de capacidade técnica no percentual de 30% sobre o objeto total do Termo de Referência quando o estabelecido por esta Corte seria o índice máximo de 50% sobre cada lote a ser disputado pela empresa licitante, a fim de atribuir maior competitividade ao certame, conforme Decisão nº 2.906/15;

2) ao percentual para encargos sociais e trabalhistas vinculados à Convenção Coletiva de Trabalho superior ao percentual de 72,91% admitido por esta Corte em contratações da mesma natureza nas Decisões nºs 2.188/19, 2.187/19, 2.082/19, 3.424/18, 157/18;

3) valor total do lote 11 superior ao limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/06 para enquadramento como empresa de pequeno porte, exigindo que os serviços constantes desse lote e dos demais destinados à cota reservada sejam readequados de forma que seus valores totais se mantenham inferiores ao limite legal de enquadramento, em consonância com o disposto no art. 24 da Lei Distrital nº 4.611/11 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital nº 35.592/14 e na Decisão nº 6.375/16, e ainda possam garantir que sejam dedicados, no mínimo 10% e no máximo 25% do total do certame, para a contratação dessas empresas preferenciais, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06, c/c os arts. 23 e 26 da Lei Distrital nº 4.611/11, regulamentada pelo Decreto nº 35.592/14, atendendo à Decisão nº 3.424/18;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8

Proc.: 17.866/19-e

4) tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal superestimados, exigindo que os percentuais de PIS e COFINS sejam adequados às alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, conforme Decisões nºs 24/19, 20/19 e 3.428/18;

III. autorizar:

a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 191/2019 - DIFLI (e-doc 41793911-e), da Representação oferecida pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (e-doc 28F240C2-c) e deste Despacho Singular à Secretaria de Estado de Saúde do DF e ao Pregoeiro responsável, a fim de subsidiar o atendimento do inciso II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.

Brasília (DF), 14 de agosto de 2019, às 20h54min

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator