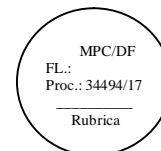




MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL



**PROCESSO: 34.494/2017-e**

**ASSUNTO: Licitação – Pregão Eletrônico**

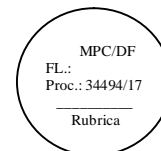
**PARECER Nº 0448/2019-CF**

**EMENTA: PCDF. Pregão Eletrônico nº 64/2017: contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização com fornecimento de materiais e equipamento. Improriedades: ausência de cota reservada destinada às entidades preferenciais; encargos sociais e trabalhistas em desacordo com jurisprudência da Corte; e exigência de qualificação técnica. Suspensão cautelar do certame. Representação de empresa privada. Conhecimento apenas quanto à possível irregularidade no critério de julgamento das propostas. Decisão nº 3.112/2018: improcedência e continuidade do certame. Embargos de Declaração. Diligência. Decisão nº 5924/2018: cumprimento de diligência; negativa de provimento aos Embargos; alteração do edital e esclarecimentos acerca da necessidade de dar continuidade ao certame. Atual fase processual: cumprimento de diligência e exame do edital. Unidade Técnica: cumprimento e arquivamento. Parecer convergente. Análise do mérito. Improcedência. Arquivamento. Parecer convergente.**

Abordam os autos o Edital do Pregão Eletrônico nº 64/2017, lançado pela Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados e sob demanda de limpeza, conservação e higienização, com fornecimento de materiais e equipamentos, cujo valor inicialmente estimado do certame era de R\$ 19.729.291,06 (dezenove milhões setecentos e vinte e nove mil, duzentos e noventa e um reais e seis centavos).

2. A Unidade Técnica, na Informação nº 274/2017, após análise do Edital em tela, no qual identificou falhas, sugeriu ao Tribunal a suspensão cautelar do certame, até a correção do mesmo ou a apresentação de justificativas pela Jurisdicionada, com fulcro no artigo 277, do RI/TCDF c/c artigo 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 11, sobre vindo a **Decisão nº 5.276/2017**, nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – [...] II – determinar à Polícia Civil do Distrito Federal que: a) **suspenda "ad cautelam"**, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, o Pregão Eletrônico nº 64/17, até ulterior determinação desta Corte; b) adote as medidas corretivas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal, ou presente, no prazo de 15 (quinze) dias, as justificativas pertinentes para as seguintes impropriedades: 1) **ausência de adoção de cota reservada destinada às entidades preferenciais** de até 25% do objeto, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06 c/c o art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/11 e no art. 8º do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

Decreto Distrital nº 35.592/14, em harmonia com o reiterado entendimento manifestado por esta Corte de Contas, como nas Decisões nºs 826/17, 1.751/17, 2.105/17, 2.366/17 e 3.363/17; 2) **o percentual de encargos sociais e trabalhistas considerados nos cálculos levados a termo no Edital, da ordem de 73,391%, está em desacordo com o percentual indicado pelo Tribunal na Decisão nº 5.277/16**, no montante de 72,91%; 3) exigência de qualificação técnica para o Grupo 4 de comprovação de disponibilização anterior de 20 profissionais, correspondente a 74% do total de profissionais do Grupo, incompatível com o princípio da razoabilidade e reduzindo injustificadamente a competitividade do Grupo; III – [...]”.(grifos nossos).

3. A empresa Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda., inscrita no CNPJ nº 00.332.833/0001-50, por seu representante legal, apresentou Representação ao TCDF, cujas insurgências foram todas refutadas a teor da Informação nº 009/2018.

4. A Representação foi conhecida pela **Decisão nº 163/2018**, que também determinou à PCDF que apresentasse *“as contrarrazões que julgar pertinentes para os questionamentos apresentados na representação, relacionados ao critério de julgamento das propostas”*.

5. Assim, na **Decisão nº 3.112/2018**, considerando improcedente a Representação multireferida, o Tribunal autorizou o prosseguimento do certame, mas com a ressalva da observação do MPC, na Manifestação 0213/2018-CF, como segue abaixo:

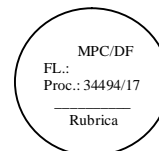
“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, que aderiu ao acréscimo apresentado pelo Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: I – [...] III – considerar improcedente a Representação da empresa Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda.; IV – autorizar a Polícia Civil do Distrito Federal que dê continuidade ao Pregão Eletrônico nº 64/17, **observando a adoção do regramento disposto no Decreto nº 38.934/18, tendo em conta as considerações expendidas pelo Parquet especializado no Parecer nº 213/2018-CF (e-doc 09A7F380-e) e a consequente adoção da medida prevista no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93**; V – [...]” (destaquei)

6. A Polícia Civil do Distrito Federal opôs Embargos de Declaração<sup>1</sup>. A Corte, por meio da **Decisão nº 4.409/2018**, deliberou:

“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do 1º Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF, decidiu: I – preliminarmente, determinar à Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente estudo técnico comparativo entre as formas para contratação dos serviços de limpeza e conservação (por métrica baseada na área física, com estimativa de custos por metro quadrado, e por métrica que adote remuneração com base na quantidade de postos de trabalho), demonstrando, detalhadamente, qual se mostra mais vantajosa para o Poder Público sob o viés da economicidade; II – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de

<sup>1</sup> 13. A Embargante faz os seguintes questionamentos:

- a) a licitante pode ofertar índices de produtividade majorados em relação ao estabelecidos na norma, de modo a diminuir a quantidade de postos de trabalho?
- b) a alteração do edital com vista a atualizar quantitativos e valores de referência, com base nos índices de produtividade contidos na Instrução Normativa nº 05/2017-SGMP, atenderia ao comando do Tribunal?



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

Acompanhamento/TCDF, para adoção das providências pertinentes. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.”

7. Sobreveio a **Decisão nº 5.924/2018**, a qual, na esteira da Manifestação nº 1081/2018-CF, deliberou:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – [...]

III – no mérito, negar provimento aos embargos declaratórios constantes do e-DOC ED7528EA-c, em razão da ausência de obscuridade, omissão ou contradição na Decisão nº 3.112/2018, reforçado pelo fato de o estudo técnico mencionado no item II anterior ter apontado que, no caso em análise, o modelo de contratação dos serviços de limpeza e conservação baseado na área física se mostrou, sob o viés da economicidade, mais vantajoso para o Poder Público quando comparado com o modelo baseado na quantidade de postos de trabalho;

IV – tendo em conta o caráter pedagógico desta Corte de Contas, o questionamento formulado pela PCDF ao final dos embargos declaratórios de e-DOC ED7528EA-c e o pedido constante do Ofício SEI-GDF nº 57/2018 PCDF/DGPC/DAG/GAB (e-DOC D81AD0DF-c), esclarecer à PCDF que:

a) em razão do Decreto Distrital nº 38.934/2018 e do resultado do estudo técnico realizado em atenção ao item I da Decisão nº 4.409/2018, o edital do Pregão Eletrônico nº 64/2017 deverá adotar, como métrica para contratação dos serviços de limpeza e conservação, a área física a ser limpa, conforme estabelecido no item 2 do Anexo VI-B da Instrução Normativa nº 05/2017 – SG/MPOG, observando-se os novos índices de produtividade estabelecidos no aludido anexo e estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado; não sendo admissível, ainda que excepcionalmente, a remuneração das empresas com base na quantidade de postos de trabalho;

b) há necessidade de **dar continuidade ao Pregão Eletrônico nº 64/2017**, observando-se as orientações constantes do item IV, “in fine”, da Decisão nº 3.112/2018, de 26.06.2018, devendo encaminhar ao Tribunal, no prazo de **5 (cinco) dias** a contar da publicação do extrato de reabertura do certame no DODF, a versão final do edital, para análise;

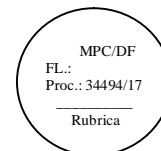
[...].”

8. Nova versão do Edital foi encaminhada para análise, tendo o MPC, no Parecer 0304/19-CF, concordado com as sugestões da Unidade Técnica, Informação nº 100/2019, no tocante à abertura do certame, uma vez que a PCDF adotou, para a estimativa de preços, a IN nº 05/2017-SEGES/MP, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto Distrital nº 38.934/2018, consoante o *Parquet* pontuava.

9. Por intermédio da **Decisão nº 1689/2019**, o Tribunal determinou o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

10. Ocorre que a SERVEGEL Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda., por intermédio de seu representante legal, apresentou ao Tribunal, apontando possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 64/2017, quais sejam:

“a) ausência de inclusão das taxas bancárias para operacionalização da conta vinculada;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- b) necessária exigência de Licença de Funcionamento para Aplicação e Uso de Produtos saneantes e Domissanitários da Licitante – Lei Especial do DF e precedente do TCDF;*
- c) encargos sociais atrelados à convenção coletiva – Precedentes do TCDF;*
- d) ausência da estimativa/limite máximo com base no lucro real.*

11. Assim sendo, requereu à Corte de Contas:

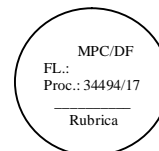
- “a) Determinar Cautelarmente a suspensão do Pregão Eletrônico nº 64/2017 da PCDF na fase em que estiver, até decisão de mérito desta Corte de Contas;
- b) Sejam julgados procedentes os tópicos trazidos nessa representação, a qual contribui para o controle da sociedade nas contas públicas;
- c) Seja resguardado desde já o direito a realizar sustentação oral da patrona subscrevente, com indicação de data de julgamento com antecedência mínima de 10 dias, conforme art. 136, § 2º, RITCDF;
- e) Por derradeiro, requer que todas as publicações sejam feitas em nome da Dra. Monique Rafaella Rocha Furtado, OAB/DF 34.131, sob pena de nulidade.”

12. Por intermédio da Informação nº 131/2019-DIFLI, o Corpo Técnico sugeriu ao Tribunal conhecer a Representação e determinar à PCDF e ao Pregoeiro que apresentassem os esclarecimentos devido.

13. Em 23/05/2019, o Plenário proferiu a **Decisão 1742/2019**, *in verbis*:

“ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. apontado possíveis ilegalidades no PE n.º 64/2017 – PCDF (e-DOC 38220386-c), protocolizada nesta Corte de Contas em 21.05.2019, 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; b) da Informação n.º 131/2019 – DIFLI (e-DOC 113150C2-e); II – determinar à Polícia Civil do Distrito Federal que, no prazo de 3 (três) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos acerca dos fatos narrados na representação a que alude o item “I-d”, nos termos do art. 277, § 3º, do RI/TCDF; III – esclarecer à subscritora da exordial que o pedido de sustentação oral requerido será objeto de deliberação pelo relator dos autos quando do exame de mérito da inicial, não cabendo a realização de sustentação oral nesta fase processual, a teor das disposições do art. 136, § 7º, do RI/TCDF; IV – dar ciência desta decisão à representante; V – autorizar: a) o envio de cópia da representação, do relatório/voto do Relator e desta decisão à PCDF e ao pregoeiro responsável pelo certame, com vistas a auxiliar o cumprimento da diligência inserta no item II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF, para adoção das medidas cabíveis, em caráter urgente e prioritário.”

14. O Corpo Técnico, a teor da Informação nº 147/2019-DIFLI, analisou os esclarecimentos encaminhados pela PCDF, tendo a Jurisdicionada relatado, inicialmente, que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

“os pontos elencados da Representação foram os mesmos apresentados pela mesma empresa na impugnação ao edital.”

15. Por essa razão, apresentou os mesmos argumentos à insurgência anterior, tendo a Unidade Técnica se manifestado em relação a cada item, como abaixo discriminado:

**a) Quanto à ausência de inclusão de taxas bancárias para operacionalização da conta vinculada**

A Unidade Técnica considerou essa insurgência **improcedente**, posto que o BRB, instituição em que devem ser abertas as contas vinculadas, conforme previsão expressa no artigo 7º do Decreto Distrital nº 34.649/2013, não cobra taxa para abertura e manutenção dessas contas. Assim sendo, considerado que “o item 5.9.2 do Termo de Referência já havia estabelecido que eventuais custos seriam suportados pela empresa CONTRATADA”, bastaria que a Representante tivesse consultado o BRB que teria obtido a informação questionada.

**b) Ausência de exigência de licença de funcionamento para aplicação e uso de produtos saneantes e domissanitários**

O Corpo Técnico também considerou **improcedente** essa insurgência, tendo em vista que a Decisão nº 927/2017<sup>2</sup>, proferida nos autos do Processo nº 32.846/2014, que abordou o PE nº 14/2017 da Secretaria de Estado de Educação do DF, usado como referência pela Representante no bojo de sua argumentação, admitiu que “no objeto do certame voltasse a constar os serviços de dedetização e desratização, juntamente com os de limpeza e conservação, sendo que, diante da reinclusão de tais serviços, fossem cumpridos requisitos específicos: estarem as empresas autorizadas pela autoridade competente e possuam o profissional responsável técnico.”

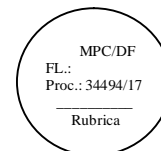
*“Logo, nesse contexto, o novo entendimento firmado na Decisão nº 927/2017 de que as empresas deveriam estar autorizadas pela autoridade competente e possuir profissional responsável técnico decorreu, exclusivamente, em função da reinclusão dos serviços de dedetização e desratização ao objeto do PE nº 14/2017, objeto de fiscalização no Processo nº 32.846/2014.”<sup>3</sup>*

Dessa forma, concluiu o CT que, uma vez que o PE da PCDF somente tem como objeto pretendido na licitação a execução de serviços de limpeza e conservação, não há que se restringir o “caráter competitivo e a isonomia entre os licitantes”.

**c) Ausência de percentual mínimo dos encargos sociais atrelados à convenção coletiva**

O CT concluiu, outrossim, pela **improcedência** também dessa insurgência, uma vez que o Tribunal tem mantido o entendimento de que a “Administração Pública não está vinculada aos parâmetros de encargos sociais definidos na Convenção Coletiva de Trabalho”.

<sup>2</sup> “I – tomar conhecimento do Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE (fl. 727) e dos documentos anexos (fls. 728/738), em cumprimento à Decisão nº 4.839/16; II – considerar procedentes os esclarecimentos apresentados em atendimento ao item II, letra “b”, da citada decisão; III – **revendo o item III, “b7”, da Decisão nº 252/16 e o item III da Decisão nº 2.923/16, autorizar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a conduzir a contratação unificada dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização periódica de áreas internas e externas de dependências daquela Secretaria, com os de limpeza e conservação, desde que sejam cumpridos os requisitos específicos: estarem as empresas autorizadas pela autoridade competente e possuam o profissional responsável técnico**; IV – autorizar: a) o prosseguimento do Pregão Eletrônico por SRP nº 33/2014 – SEDF; b) o encaminhamento de cópia do relatório/voto da Relatora e desta decisão à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; c) o retorno dos autos ao Gabinete da Presidência para distribuição a novo relator, com vistas ao exame da manifestação de fls. 839/860. [GN]” (Grifo nosso)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

Destacou, ainda, nesse mesmo sentido, o artigo 6<sup>o</sup> da Instrução Normativa n<sup>o</sup> 05/2017, recepcionada pelo Decreto Distrital n<sup>o</sup> 38.934/2018, que estabelece, de igual forma, que a “*Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho*”.

**d) Ausência de estimativa/limite máximo com base no lucro real**

O CT considerou também que essa insurgência é **improcedente**, uma vez que a Decisão 20/2019<sup>5</sup>, “*que tratou de licitações para prestação de serviços de natureza continuada, nos quais foram determinados que o Jurisdicionado adequasse as alíquotas do PIS e COFINS para 0,65% e 3,00%, respectivamente, considerados os mais vantajosas para Administração, tendo em vista as disposições da Instrução Normativa RFB n<sup>o</sup> 1234/2012, art. 3<sup>o</sup>, §§ 4<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup>. Além disso, verificamos na referida Instrução Normativa que as exceções previstas no § 4<sup>o</sup> do art. 3<sup>o</sup> não contemplam os serviços objeto da presente licitação.*”

Assim sendo, o Corpo Técnico sugeriu ao Plenário do Tribunal que:

I. tome conhecimento do Ofício SEI-GDF n<sup>o</sup> 89/2019 – PCDF/DGPC/DAG/CPL (e-doc 8C1A6A44-c, Peça 118) e do Ofício SEI-GDF n<sup>o</sup> 43/2019 – PCDF/DGPC/DAG/GAB (e-doc 38F97264-c, Peça 119), em cumprimento à Decisão n<sup>o</sup> 1.742/2019;

II. considere, no mérito, improcedentes as alegações apontadas na Representação formulada pela empresa SERVEGEL APOIO

<sup>4</sup> Art. 6<sup>o</sup> A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade. Parágrafo único. É vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

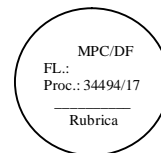
<sup>5</sup> II – determinar à CEB Distribuição S.A. – CEB-D que, com fulcro no art. 87, § 3<sup>o</sup>, da Lei n.º 13.303/2016, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda a Licitação CEB-D n.º 001- S01080/2018, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções indicadas a seguir e/ou apresentadas as devidas justificativas, encaminhando, no prazo de 15 (quinze) dias, cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal: [...]d) com relação ao orçamento estimativo: [...] 5. ajuste 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 1234/2012, art. 3<sup>o</sup>, §§ 4<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup>”

<sup>6</sup> “ Art. 3<sup>o</sup> A retenção será efetuada aplicando-se, sobre o valor a ser pago, o percentual constante da coluna 06 do Anexo I a esta Instrução Normativa, que corresponde à soma das alíquotas das contribuições devidas e da alíquota do IR, determinada mediante a aplicação de 15% (quinze por cento) sobre a base de cálculo estabelecida no art. 15 da Lei n<sup>o</sup> 9.249, de 26 de dezembro de 1995, conforme a natureza do bem fornecido ou do serviço prestado. [...]

§ 4<sup>o</sup> Os valores da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep a serem retidos serão determinados, aplicando-se, sobre o montante a ser pago, respectivamente as alíquotas de 3% (três por cento) e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento), exceto nas situações especificadas no art. 5<sup>o</sup>; no § 2<sup>o</sup> do art. 19; no parágrafo único do art. 20; nos §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> do art. 21 e nos §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> do art. 22.

§ 5<sup>o</sup> As alíquotas de que trata o § 4<sup>o</sup> aplicam-se, inclusive, nas hipóteses em que as receitas decorrentes do fornecimento de bens ou da prestação do serviço estejam sujeitas ao regime de apuração da não cumulatividade da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep ou à tributação a alíquotas diferenciadas.”





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA., inscrita no CNPJ de nº 01.608.603/0001-33 (e-doc 38220386-c, Peça 107);

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.”

Os autos vieram, mais uma vez, ao MPC que, em face de todo o exposto e sem maiores delongas, aquiesce às sugestões da Unidade Técnica, pelo que se manifesta pela **improcedência, no mérito**, das alegações da Representante, empresa SERVEGEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA., bem como pelo arquivamento dos autos, sem prejuízo de eventuais e futuras averiguações.

É o parecer.

Brasília, 13 de julho de 2019.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**  
Procuradora MPC