



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5307, de 20/07/2022

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo:
00600-00007900/2022-23-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00007900/2022-23-e

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA


EMENTA : Edital do Pregão Eletrônico nº 71/2022, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, visando à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial armada.

DECISÃO Nº 2835/2022

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do edital de Pregão Eletrônico nº 71/2022, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF (Peça nº 2, e-doc 1D0ADC7E-e), do e-mail, com o acesso aos documentos do Processo SEI nº 00113-00004621/2022-18 (Peça nº 5, e-doc C8AB7A1C-e), e da cópia do referido processo (Peça nº 6, e-doc B8753B17-e); II - determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RI/TCDF, **suspenda o Pregão Eletrônico nº 71/2022**, para que sejam adotadas as correções a seguir: a) apresentar, como anexo do edital, as planilhas de composição de custos devidamente preenchidas, bem como as devidas memórias de cálculo, como forma de balizar a estimativa de preços e auxiliar no julgamento das propostas a serem apresentadas no momento da abertura do certame; b) alterar o percentual máximo dos encargos sociais e trabalhistas para 72,91% na planilha de custos, em harmonia com o entendimento reiterado por esta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 5.276/2017, 4.226/2020, 165/2021 e 589/2022; III - alertar o jurisdicionado de que, caso prefira manter os termos originais do edital, sem a implementação das medidas determinadas no item II precedente, encaminhe as devidas justificativas, permanecendo o certame suspenso até ulterior deliberação do Tribunal; IV - autorizar: a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 71/2022, após o cumprimento integral das medidas determinadas no item II, reabrindo o prazo inicialmente previsto nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, encaminhando cópia comprobatória ao Tribunal em até 10 (dez) dias após a publicação da homologação do resultado do certame; b) o envio de cópia da Informação nº 203/2022 - DIFLI, desta decisão e do respectivo relatório/voto ao DER/DF e ao pregoeiro responsável pela condução do certame, para atendimento ao item II; c) o retorno dos autos à SESPE, para arquivamento, após a verificação do cumprimento do item II e IV, alínea "a".

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral em exercício DANILO MORAIS DOS SANTOS. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 20 de Julho de 2022


João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões


Paulo Tadeu Vale Da Silva
Presidente



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

INFORMAÇÃO Nº 203/2022 – DIFLI

PROCESSO Nº: 00600-00007900/2022-23

JURISDICIONADO: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal –
DER/DF

ASSUNTO: Licitação

VALOR ESTIMADO: R\$ 14.015.256,60

DATA DE ABERTURA: 27/07/2022, às 9 horas

EMENTA: Pregão Eletrônico nº 71/2022. Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial armada, visando o atendimento das necessidades do DER/DF. Análise inicial. Impropriedade e determinação. Pela suspensão do certame, autorizando a continuidade após o saneamento integral das impropriedades.

Senhor Diretor,

Tratam os presentes autos da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 71/2022, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial armada.

2. Conforme publicado no DODF, em 12/07/2022 (Peça nº 1, e-Doc 185A9B60-e), a sessão de abertura das propostas ocorrerá no dia 27/07/2022, às 9 horas. O valor estimado do certame é de R\$ 14.015.256,60 (quatorze milhões, quinze mil, duzentos e cinquenta e seis reais, e sessenta centavos). A licitação será realizada pelo sistema “Licitações-e” do Banco do Brasil, sob código de nº 949661. A versão do Edital disponibilizada na internet consta como Peça nº 2, e-Doc 1D0ADC7E-e. O critério de julgamento, conforme estabelecido no *caput* do Edital, é o menor preço (fl. 01 da Peça nº 2).

3. Por meio do Ofício nº 175/2022 – DIFLI (Peça nº 3, e-Doc 654D89CE-



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

c), de 12/07/2022, o titular da Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE solicitou ao DER/DF a disponibilização de *link* de acesso ao Processo SEI nº 00113-00004621/2022-18, relativo ao Pregão em epígrafe.

4. Em atendimento, o Jurisdicionado, por intermédio de *e-mail* enviado em 13/07/2022 a esta Corte (Peça nº 5, e-Doc C8AB7A1C-e) disponibilizou o *link* de acesso, permitindo a obtenção da cópia do Processo, que foi juntada aos autos (Peça nº 6, e-Doc B8753B17-e).

5. Procederemos, na sequência, descrição resumida dos principais aspectos contidos na documentação disponibilizada, com base na última versão do Edital e seus anexos (Peça nº 2). A verificação dos itens do Edital encontra-se no *checklist* objeto da Peça nº 7, e-Doc D93D0728-e. O exame formal do Edital não afasta eventuais fiscalizações posteriores acerca do procedimento licitatório e seus desdobramentos.

Da Justificativa da Demanda

6. Nos itens 2.1 e 2.2 do Termo de Referência, fl. 12 da Peça nº 2, foram apresentadas as justificativas para a necessidade da contratação.

7. Frisou-se a essencialidade do serviço para o desempenho regular das atividades praticadas no ambiente do Departamento, bem como para preservar o patrimônio público e a segurança dos servidores e do público em geral. Além disso, foi informado que o contrato atualmente vigente de mesmo objeto não pode mais ser prorrogado, sendo necessário o lançamento de novo processo licitatório.

8. Segundo indicado no item 7.1.5 do TR, os quantitativos solicitados foram definidos de acordo com a demanda de cada área, tendo sido levado em consideração para a estimativa o tamanho em m², a quantidade de servidores e o fluxo de usuários (fl. 16, Peça nº 2).

Da justificativa para o não parcelamento

9. Conforme o item 2.5 do Termo de Referência, fl. 12 da Peça nº 2, é tecnicamente inviável a divisão da solução, visto os serviços apresentarem características semelhantes. Do mesmo modo, foi justificado a inviabilidade



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

econômica do parcelamento do objeto no fato de ser mais vantajoso o fornecimento do serviço conjuntamente, pois os custos de administração poderão ser rateados para os postos a serem contratados.

Da Participação de Consórcios e Subcontratação

10. Conforme estabelecido no item 13 do Termo de Referência (fl. 23 da Peça nº 2), foi vedada a subcontratação do objeto. Do mesmo modo, o item 5.3.6 do Edital (fl. 2 da Peça nº 2) proíbe a participação no pregão de entidades empresariais reunidas em consórcio.

Da Qualificação Técnica

11. No item 13.11.1 do Edital (fl. 7 da Peça nº 2) constam as exigências de qualificação técnica. Para participar do certame, as empresas deverão comprovar aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Da Cota Reservada

12. O tema foi tratado no item 24 do Edital (fl. 10 da Peça nº 2). Observou-se que o benefício da Cota Reservada, prevista na Lei Distrital nº 4.611/2011, não se aplica à contratação almejada, tendo em vista a necessidade de compatibilização e uniformidade dos itens que compõem a licitação.

Das Condições para Habilitação Econômico-Financeiras

13. No tocante às condições de comprovação de qualificação econômico-financeiras, os indicadores de solvência patrimonial demandados no item 13.10 do Edital, denominado "Qualificação Econômico-Financeira" (fls. 6 e 7 da Peça nº 2) são os usuais para os procedimentos licitatórios dessa natureza, com a opção de comprovação de capital social ou patrimônio líquido de 10% do valor total estimado para o item cotado.



Do Estudo Técnico Preliminar

14. Às fls. 2 a 15 da Peça nº 6 consta Estudo Técnico Preliminar realizado pelo Núcleo de Serviços Gerais e Gráficos do DER/DF. Foi declarado, no documento, que a contratação pleiteada é viável para a Administração.

Da Dotação Orçamentária

15. Consta no processo (fl. 173, Peça nº 6) a informação de disponibilidade orçamentária em face às despesas decorrentes da contratação do serviço.

Do Parecer Jurídico

16. Em relação à manifestação do órgão jurídico do DER/DF, consta dos autos o Relatório SEI-GDF n.º 2/2022 - DER-DF/PRESI/PROJUR e o Despacho - DER-DF/PROJUR/DIRAJ/GEPAR, fls. 360 a 366 da Peça nº 6. A conclusão externada no segundo documento foi de que a minuta de edital apresentada atende a todas as exigências do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, do Decreto Federal nº 10.024/2019 e da Lei Distrital nº 4.611/2011. Assim, opinou-se pela regularidade e consequente prosseguimento do Pregão.

Da Autorização para Realização do Certame

17. À fl. 181 da Peça nº 6 consta a autorização de realização do procedimento licitatório, formulada pela Diretor-Geral do DER/DF.

Da nomeação do Pregoeiro

18. A nomeação do Pregoeiro do presente procedimento licitatório, Sr. Caio Guimarães Oliveira, foi publicada no DODF de 16/02/2022, fl. 369 da Peça nº 6. Sua designação para atuar no presente procedimento foi estabelecida pela Diretora de Materiais e Serviço do DER/DF, conforme documento de fl. 370 da mesma Peça.

Do Valor Estimado da Licitação

19. Conforme o item 17 do Termo de Referência, constante às fls. 26 a 28 da Peça nº 2, o valor estimado da licitação é da ordem de R\$ 14.015.256,60 (quatorze milhões, quinze mil, duzentos e cinquenta e seis reais, e sessenta centavos)



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

anual, conforme quadros reproduzidos a seguir:

Posto Tipo A – Diurno Armado – Escala 12x36									
Posto	Empresa	Qtd. Postos	Nº Vigilantes	Valor Homem	Valor Posto	Valor Mensal	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Valor Anual (R\$)
Tipo A	CityService	31	62	R\$ 8.322,66	R\$ 16.645,33	R\$ 516.005,23	R\$ 544.532,36	R\$545.536,30	R\$6.534.388,32
	Grupo Interativa	31	62	R\$ 11.003,66	R\$ 22.007,32	R\$ 682.226,92			
	EURO	31	62	R\$ 9.275,28	R\$ 18.550,56	R\$ 575.067,36			
	Preço Público - CGU	31	62	R\$ 6.529,52	R\$ 13.059,03	R\$ 404.829,93			
Posto Tipo B – Noturno Armado – Escala 12x36									
Posto	Empresa	Qtd. Postos	Nº Vigilantes	Valor Homem	Valor Posto	Valor Mensal	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Valor Anual (R\$)
Tipo B	CityService	30	60	R\$ 9.386,00	R\$ 18.772,00	R\$ 563.160,00	R\$ 573.558,98	R\$585.666,00	R\$6.882.707,76
	Grupo Interativa	30	60	R\$ 11.631,02	R\$ 23.262,04	R\$ 697.861,20			
	EURO	30	60	R\$ 10.136,20	R\$ 20.272,40	R\$ 608.172,00			
	Preço Público - CGU	30	60	R\$ 7.084,05	R\$ 14.168,09	R\$ 425.042,70			
Posto Tipo C – Supervisão Motorizada Diurno – Escala 12x36									
Posto	Empresa	Qtd. Postos	Nº Supervisores	Valor Homem	Valor Posto	Valor Mensal	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Valor Anual (R\$)
Tipo C	CityService	01	02	R\$ 10.429,28	R\$ 20.858,56	R\$ 20.858,56	R\$ 22.640,38	R\$ 22.894,78	R\$ 271.684,56
	Grupo Interativa	01	02	R\$ 14.752,26	R\$ 29.504,52	R\$ 29.504,52			
	EURO	01	02	R\$ 12.465,50	R\$ 24.931,00	R\$ 24.931,00			
	Preço Público - CGU	01	02	R\$ 7.633,71	R\$ 15.267,43	R\$ 15.267,43			
Posto Tipo D – Supervisão Motorizada Noturno – Escala 12x36									
Posto	Empresa	Qtd. Postos	Nº Supervisores	Valor Homem	Valor Posto	Valor Mensal	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Valor Anual (R\$)
Tipo D	CityService	01	02	R\$ 11.704,73	R\$ 23.409,45	R\$ 23.409,45	R\$ 27.309,48	R\$ 27.206,33	R\$ 326.475,96
	Grupo Interativa	01	02	R\$ 15.656,33	R\$ 31.312,66	R\$ 31.312,66			
	EURO	01	02	R\$ 13.603,17	R\$ 27.206,33	R\$ 27.206,33			
	Justifica-se pela inviabilidade de calcular a média/mediana dos 04 (quatro) preços, devido no contrato público não apresentar as mesmas características para Supervisão Motorizada Noturno - Escala 12X36.								



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

PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS ESTIMADOS		
Posto	Estimado Mensal	Estimado Anual
A	R\$ 544.532,36	R\$ 6.534.388,32
B	R\$ 573.558,98	R\$ 6.882.707,76
C	R\$ 22.640,38	R\$ 262.218,00
D	R\$ 27.206,33	R\$ 326.475,96
Total	R\$ 1.167.938,05	R\$ 14.015.256,60

20. Como se pode observar, foi realizada pesquisa de preços obtendo-se 3 (três) diferentes propostas de empresas, além de um preço público. A estimativa para a contratação foi obtida a partir da soma dos menores valores entre a média e a mediana dos preços obtidos na pesquisa.

21. Além disso, no Anexo II do Termo de Referência (fls. 30 a 49, Peça nº 2), foi previsto um modelo de planilha de custos, a ser preenchido pelas licitantes no momento da apresentação de suas propostas, devendo ser seguidas as orientações do item 17.2 do Termo de Referência (fls. 27 e 28, Peça nº 2).

Análise da Documentação Encaminhada

22. A análise da documentação disponibilizada pelo DER/DF demonstra que, em linhas gerais, foram observados os parâmetros insculpidos na legislação de regência da matéria para definição dos tópicos constantes no presente Edital.

23. Entretanto, esta Unidade Técnica entende indevida a metodologia adotada pelo DER/DF para a definição do preço de referência para o certame. As propostas das empresas poderiam ser utilizadas somente para fins comparativos, visando avaliar a razoabilidade da estimativa, a qual deve ser realizada por meio da elaboração própria da planilha de custos.

24. Portanto, é dever do Jurisdicionado o adequado preenchimento inicial da planilha, de forma a decompor os custos que incidirão sobre a execução do objeto a ser contratado. Neste sentido, cita-se trecho do Anexo V da Instrução Normativa



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

SEGES/MP nº 05/2017, aplicável no âmbito do Distrito Federal por meio do Decreto Distrital nº 38.934/2018:

*(...) b) No caso de **serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:*

*b.1. **por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;***

*b.2. **por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e***

*b.3. **previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço. (Grifamos)***

25. Tendo em vista a citação acima, não foram localizados nos autos a motivação para a dispensa do preenchimento da planilha de custos pelo DER/DF. De todo modo, pelo objeto da contratação em análise, não se vislumbra inviabilidade que impeça tal ação pelo Jurisdicionado. Entende-se que a ausência das planilhas de custos detalhadas, com as devidas memórias de cálculo dos itens que as compõem, pode prejudicar o julgamento das propostas recebidas no momento da abertura do pregão com os parâmetros previamente estabelecidos pelo Jurisdicionado.

26. Além da falha apontada acima, notou-se que no item 17.2, "g", do Termo de Referência (fl. 27, Peça nº 2) existe a orientação de que valores dos encargos sociais acima de 79,79% deveriam ser justificados pelos licitantes, "*sob pena de desclassificação da proposta, em obediência ao disposto nas Decisões TCDF nº 3836/2013 e nº 2472/2013*". Todavia, observa-se que em reiteradas decisões desta Corte (Decisões nºs 5.276/2017, 867/2020, 4.226/2020, 165/2021 e 589/2022) o percentual para encargos sociais e trabalhistas devem se limitar a 72,91%, percentual que deverá ser observado para o certame sob a presente análise.



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

27. Em relação aos demais tópicos do Edital, frisamos que a justificativa da contratação e a do não parcelamento do objeto são aceitáveis.

28. Ressaltamos que não identificamos, no presente Edital, exigências de habilitação que possam cercear, injustificadamente, a competitividade do certame, o que deve conduzir os preços obtidos para patamares compatíveis com os de mercado.

Conclusão

29. Na análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 71/2022 – DER/DF e seus anexos, constatamos falhas com potencial de comprometer a continuidade do certame.

30. Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

- I – tome conhecimento do Edital de Pregão Eletrônico nº 71/2022, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF (Peça nº 2, e-Doc 1D0ADC7E-e), do *e-mail*, com o acesso aos documentos do Processo SEI nº 00113-00004621/2022-18 (Peça nº 5, e-Doc C8AB7A1C-e), e da cópia do referido processo (Peça nº 6, e-Doc B8753B17-e);
- II – determine ao DER/DF 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 71/2022, para que sejam adotadas as correções a seguir:
 - a) apresentar, como anexo do Edital, as planilhas de composição de custos devidamente preenchidas, bem como as devidas memórias de cálculo, como forma de balizar a estimativa de preços e auxiliar no julgamento das propostas a serem apresentadas no momento da abertura do certame;
 - b) alterar o percentual máximo dos encargos sociais e trabalhistas para 72,91% na planilha de custos, em harmonia com o entendimento reiterado por esta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 5.276/2017, 4.226/2020, 165/2021 e 589/2022;



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

III – alerte o Jurisdicionado que, caso prefira manter os termos originais do edital, sem a implementação das medidas determinadas no item II precedente, encaminhe as devidas justificativas, permanecendo o certame suspenso até ulterior deliberação do Tribunal;

IV – autorize:

- a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 71/2022, após o cumprimento integral das medidas determinadas no item II, reabrindo o prazo inicialmente previsto nos termos do art. 21, § 4º da Lei nº 8.666/93, encaminhando cópia comprobatória ao Tribunal em até 10 (dez) dias após a publicação da homologação do resultado do certame;
- b) o envio de cópia da Decisão que vier a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto ao DER/DF e ao Pregoeiro responsável pela condução do certame para atendimento ao item II;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para arquivamento, após a verificação do cumprimento do item II e IV, alínea “a”.

Brasília (DF), 14 de julho de 2022.

À consideração superior.

Assinado digitalmente

Luiz Otávio Stefanelli Potech

Auditor de Controle Externo

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário.

Em, 18 de julho de 2022.

Assinado digitalmente

Hugo Tomaz Neto Moraes

Diretor da DIFLI