



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5379, de 15/05/2024

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 00600-00001622/2024-62-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00001622/2024-62-e

RELATOR(A) : Conselheira ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EMENTA : Edital do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de mão de obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), de exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), de prevenção e combate a incêndio, das redes de gás liquefeito de petróleo (GLP) e das estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da contratante.

DECISÃO Nº 1633/2024

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do arquivo denominado “Documento juntado conforme Peça nº 29”, na Aba Associados do Processo Eletrônico, conforme indicado no Termo – DIFLI (Peça nº 29, e-Doc BD2D3426-e); b) do Papel de Trabalho que compõe a Peça nº 30, e-Doc 096EBAE2-e; II – considerar: a) superadas as diligências efetuadas nos itens “II”, *caput*, e “IV” e subitens “II.a”, “II.b”, “II.e”, “II.g”, “II.i.1”, “II.i.2”, “II.j.2” e “II.j.3” da Decisão nº 1.102/24; b) atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.c”, “II.d”, “II.f”, “II.h”, “II.i.5”, “II.i.6”, “II.j.1” e “II.k” da Decisão nº 1.102/24; c) não atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão nº 1.102/24; d) no mérito, improcedente a representação oferecida pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/000124; III – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que: a) retifique os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I, do art. 9º da Lei nº 14.133/21; b) compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote; IV – alertar a SEE/DF para que condicione a prorrogação do ajuste decorrente do certame em exame ou a celebração de um contrato decorrente de uma nova licitação de objeto similar à elaboração de um plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação e a adequada formulação das propostas, nos termos Decreto nº 39.537, de 18 de dezembro de 2018; V – autorizar: a) a **continuidade** do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, condicionada à adoção das medidas determinadas no

item III, reabrindo o prazo e encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal; b) o envio de cópia do relatório/voto da Relatora, desta decisão e da Informação nº 105/2024 – DIFLI à SEE/DF, ao Pregoeiro responsável pela condução do certame, e à empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe, para arquivamento, após a verificação do cumprimento dos itens III e V, alínea “a”, precedentes; d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe, para arquivamento, após a verificação dos itens III e IV, alínea “a”.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e ANDRÉ CLEMENTE e o Conselheiro-Substituto VINÍCIUS FRAGOSO. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 15 de Maio de 2024

João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões

Márcio Michel Alves De Oliveira
Presidente

Processo nº (b): 00600-00001622/2024-62-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF

Assunto: Licitação - Pregão Eletrônico

Valor estimado: R\$ 178.001.450,02

Data de abertura: **Suspensa**

Ementa: Pregão Eletrônico nº 90015/2024 – SEE/DF. Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial dos edifícios urbanos e rurais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Análise do Edital. Irregularidades. Ingresso de Representação. Análise de admissibilidade.

Despacho Singular nº 92/24 – GCAM, referendado pela Decisão nº 1.102/24. Conhecimento da Representação, suspensão do certame e determinações à jurisdicionada.

Fase atual: Ingresso de esclarecimentos. Análise da diligência.

Corpo técnico considera cumprido o *decisum*, com exceção dos subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão nº 1.102/24, motivo pelo qual sugere a continuidade da licitação, cumulada com determinação, além da improcedência da Representação.

Voto convergente.

RELATÓRIO

Os autos retornam acerca do exame do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de mão de obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), de exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), de prevenção e combate a incêndio, das redes de gás liquefeito de petróleo (GLP) e das estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da SEE/DF, conforme especificações e condições estabelecidas no edital e seus anexos

O órgão instrutório, por meio da Informação nº 105/2024 – DIFLI, tece as seguintes considerações sobre o presente feito:

2. Nesta assentada, analisaremos o cumprimento da Decisão nº 1.102/2024 (Peça nº 24, e-DOC: [A6817890-e](#)), parcialmente transcrita na sequência, que referendou o Despacho Singular n.º 92/24 – GCAM (Peça nº 20, e-DOC: [209464C2-e](#)), que conheceu a Representação ofertada pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda. (Peça

nº 13, e-DOC: [7B1F9251-c](#)) e suspendeu o certame, determinando medidas saneadoras à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, nos seguintes termos:

II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que, com fulcro no art. 170 da Lei nº 14.133/21, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 90015/2024 até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir ou apresente as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

a) junte ao edital plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, com vistas à adequada formulação das propostas, com fundamento no art. 5º da Lei nº 14.133/21, c/c caput, inciso I e § 1º, inciso VI do art. 35 do Decreto Distrital nº 44.330/23 e no Acórdão 2.573/19 – Plenário/TCU;

b) esclarecer sobre a existência ou disponibilização do Plano de Implementação das Ações de Manutenção do Patrimônio para as edificações a cargo de SE/DF, conforme instituído pelo Decreto Distrital nº 39.537/18, em especial nos artigos 18, 21, inciso VII e 38 da referida norma;

c) compatibilize a descrição do objeto de contratação em relação ao previsto no orçamento estimativo, no tocante aos serviços de reparo de ar-condicionado (ACJ e Air Split);

d) ofereça prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para a abertura das propostas, de modo a preservar a isonomia do certame e a proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como já deliberado na Decisão nº 2.165/15;

e) retificar os itens 7.5 e 7.6 do Termo de Referência, de modo a se abster de limitar o número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos, em consonância com reiterado entendimento deste Tribunal, como nas Decisões nºs 232/23, 4.617/22, 3.924/22 e 1.656/22;

f) apresente a memória de cálculo que fundamentou os quantitativos estimados nas planilhas orçamentárias, nos termos do inciso XXV, alínea “f”, do art. 6º da Lei nº 14.133/21;

g) exclua o subitem 3.6.9 do Edital, de modo a permitir a participação de empresas reunidas em consórcios, pois tal medida tem potencial de ampliar a competitividade do certame;

h) no que tange à subcontratação, ajuste os termos do Edital, especificando quais os serviços que serão efetivamente contemplados, observando a impossibilidade de subcontratação dos serviços para os quais foram exigidos aos licitantes atestados na fase de qualificação

técnica, conforme reiteradamente deliberado nas Decisões nºs 2.659/06, 1.830/10, 1.353/12, 4.052/13, 3.394/14 e 4.825/23;

i) no que se refere à habilitação técnica:

1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional;

2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato;

3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;

4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;

6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho “sob pena de inabilitação”, uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea “a”, inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21;

j) quanto ao orçamento estimativo, apresente:

1. o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;

2. forneça o acesso às fontes de preços que não se referirem aos valores da tabela Sinapi, para aferição da economicidade e da regularidade dos valores;

3. apresente o detalhamento da planilha dos encargos sociais aplicáveis à contratação, atentando-se ao limite percentual máximo de 72,91%, conforme as Decisões nºs 5.276/17, 867/20, 4.226/20, 165/21 e 3.485/22;

k) retificar o item 19.10.3 do Termo de Referência, de modo a constar, expressamente, o marco inicial (data base) para contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços, devendo ser especificar o dia/mês/ano, conforme entendimento contido na Decisão nº 3.188/23;

III – determinar à SE/DF que, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

IV – orientar a SE/DF que, antes de contratar empresa(s) encarregada(s) para manutenção em aparelhos de ar-condicionado, promova a adequação das redes elétricas das escolas em que foram detectadas as deficiências que venham a impedir o acionamento simultâneo dos aparelhos refrigerativos;

3. Após a prolação da Decisão, foram juntados aos autos, notadamente na Aba Associados do Processo Eletrônico, o arquivo denominado “Documento juntado conforme peça 29”, segundo indicado no Termo – DIFLI (Peça nº 29, e-DOC: [BD2D3426-e](#)), contendo as alegações da Jurisdicionada acerca das deliberações contidas no julgado acima transcrito.

4. Contudo, levando em conta a má diagramação de algumas peças, em especial do expediente que agrega a maior parte das respostas da Jurisdicionada (fls. 217/225 / Associados / Documento juntado conforme peça 29), compilamos no Papel de Trabalho que compõe Peça n.º 30, e-DOC: [096EBAE2-e](#), o “Despacho – SEE/SUAG”, SEI/GDF n.º 139211650 com os elementos que fundamentam a resposta da Jurisdicionada.

5. Dito isso, no tópico seguinte, exporemos, mais uma vez, as determinações feitas na Decisão reproduzida e as alegações pontuadas na Representação ofertada, para, em seguida, apresentarmos a manifestação da Jurisdicionada e, por fim, procedermos à análise desses argumentos.

I – Análise do atendimento à Decisão n.º 1.102/2024

II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que, com fulcro no art. 170 da Lei nº 14.133/21, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 90015/2024 até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir ou apresente as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

Manifestação da Jurisdicionada

6. Em cumprimento a essa determinação, a Secretaria publicou no DODF nº 68, de 10/04/2024, o seguinte aviso (fl. 114 / Associados / Documento juntado conforme peça 29):

SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
UNIDADE DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO
DAS LICITAÇÕES E AJUSTES
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

AVISO DE SUSPENSÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90015/2024 (UASG 450432)

O Pregoeiro da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal torna público aos interessados a **SUSPENSÃO** do PREGÃO ELETRÔNICO n.º 90015/2024, Processo SEI-GDF 00080-00057752/2022-78, cujo o objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra. Motivo: Determinação de Suspensão por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), consoante ao Despacho Singular nº 92/24-GCAM do TCDF, prolatado no bojo dos autos 00600-00001622/2024-62.

ANCHIETA SOARES DE SOUZA

Pregoeiro

Análise

7. Diante a publicação transcrita, consideramos atendido o caput do item “II” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.a) junte ao edital plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, com vistas à adequada formulação das propostas, com fundamento no art. 5º da Lei nº 14.133/21, c/c caput, inciso I e § 1º, inciso VI do art. 35 do Decreto Distrital nº 44.330/23 e no Acórdão 2.573/19 – Plenário/TCU;

II.b) esclarecer sobre a existência ou disponibilização do Plano de Implementação das Ações de Manutenção do Patrimônio para as edificações a cargo de SE/DF, conforme instituído pelo Decreto Distrital nº 39.537/18, em especial nos artigos 18, 21, inciso VII e 38 da referida norma;

Manifestação da Jurisdicionada

8. Dada a similaridade de assunto, agregamos esses dois itens da Decisão, para os quais, em linhas gerais, os argumentos trazidos pela Jurisdicionada muito se assemelham, in verbis (fl. 01/02)¹:

*Como é do conhecimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal conta com, **aproximadamente, 769 imóveis**, sem considerar os prédios alugados que não fazem parte do escopo da pretensa contratação, localizados em 35 (trinta e cinco) Regiões Administrativas, distribuídos em um raio de 5.779.999 km² com características de áreas urbanas e rurais.*

*A maioria dessas edificações foi construída há mais de 40 anos, o que **requer um quantitativo acentuado de realização de intervenções na sua estrutura física** para adaptá-la às novas exigências da legislação atual, de modo a viabilizar um diagnóstico/intervenções precoces nas irregularidades das edificações (manutenção preditiva preventiva), evitando, sobretudo, as ocorrências de demandas emergenciais e a deterioração das instalações.*

*Para tanto, além da grande monta de recursos que deverão ser disponibilizados pelo poder público, cabe destacar que, **para levar a termo uma empreitada dessa ordem (inspeções/intervenções periódicas na infraestrutura das unidades escolares), torna se imprescindível o incremento do corpo técnico (arquitetos e engenheiros).***

(...)

Em que pese as dificuldades relatadas, dentro das possibilidades desta Casa, o funcionamento das Unidades de Ensino é assegurado pela atuação dos contratos de manutenção predial, os quais suprem as necessidades imediatas de manutenção das escolas ocasionadas pelo

¹ Todas as indicações de folhas que serão feitas na presente informação, que não tenham a indicação da sua respectiva peça dos autos, remetem às folhas do arquivo PDF, juntado aos autos na Peça n.º 30, e-DOC: 096EBAE2-e.

desgaste natural do uso das edificações e, ainda, das intercorrências emergenciais.

Nesse sentido, a **Diretoria de Engenharia, em parceria com as Coordenações Regionais de Ensino e com base nas prioridades de cada Regional de Ensino, desenvolveu o Plano de Manutenção com a previsão das escolas a serem atendidas ao longo dos próximos 3 (três) anos e suas respectivas demandas (id. 138597468), sem contarmos com os atendimentos emergenciais que são demandados rotineiramente e não são passíveis de planejamento.**

Cabe esclarecer que, após a contratação dos referidos ajustes, tal Plano poderá ser atualizado com a priorização das demandas a serem atendidas no decorrer da sua vigência, tendo em vista que a manutenção predial é um processo extremamente dinâmico, cujas prioridades mudam cotidianamente e que, apesar de haver esse planejamento prévio, **tem-se como procedimento padrão que os serviços de manutenção sejam levados a efeito somente após vistoria in loco pelo executor do contrato, juntamente com a empresa contratada e a direção escolar para levantamento e definição dos serviços prioritários, visto que não é possível o atendimento integral das demandas por meio de contratos de manutenção, vislumbrando-se, em alguns casos, a necessidade de procedimentos licitatórios específicos para tal fim.**

Nesse âmbito, pode haver casos de uma escola não estar contemplada, inicialmente, no referido documento, mas que poderá ser incluída, desde que previamente vistoriada pela equipe técnica desta Pasta, ou então, poderá haver serviços que estavam previstos de serem executados por meio dos contratos de manutenção, entretanto, em razão da urgência da sua execução, acaba sendo levado a efeito pela escola com recursos próprios.

Tal situação acaba trazendo ainda mais dinamicidade aos processos de manutenção das Unidades de Ensino.

Desse modo, **acostamos ao id. 138597468, o Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027, antevendo a possibilidade de prorrogação da vigência dos contratos por um prazo máximo de 10 (dez) anos, com fulcro no Art. 107 da Lei nº 14.133/2021.**

9. Ainda nesse sentido, informa que (fl. 02):

(...) *somente após a adequação da estrutura física aos parâmetros edifícios e de acessibilidade, torna-se viável a elaboração de um plano eficiente de intervenções de manutenção de natureza preventiva, nos termos do Decreto Distrital nº 39.537/18.*

Por outro lado, o Plano de Manutenção, de natureza eminentemente corretiva, elaborado por esta Pasta, anualmente atualizado pela área técnica em conjunto com as Coordenações Regionais de Ensino, revela-se como o meio mais eficiente e eficaz para atendimento sistematizado das demandas de manutenção dos estabelecimentos educacionais públicos, sendo o contrato de manutenção o único recurso que possuímos para minimizar os problemas ocorridos nos próprios desta Secretaria, já

que não dispomos de mão de obra e tampouco equipamentos e materiais para atender as demandas das unidades de ensino.

(...)

Por fim, cumpre registrar, ainda, que, considerando o grande volume de edificações a serem vistoriadas para compilação e inserção de informações no “Sistema de Patrimônio Público” (SPP) e, ainda, a extrema complexidade desse sistema, **entendemos que não é possível o atendimento desta demanda no presente momento com o quadro de servidores técnicos desta SIAE, vislumbrando-se a necessidade de contratação de empresa especializada para levantamento e cadastramento das informações no referido Sistema e, bem assim, a sintetização da sua estrutura para se adequar às peculiaridades do maior patrimônio imobiliário do GDF.**

Análise

10. O documento nominado “Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027”, consta apensado às fls. 130/162.

11. Percebemos que as informações contidas nele limitam-se a listar as unidades escolares e a descrever de maneira bem reduzida algumas demandas, vejamos, a título de exemplo, o detalhe do documento:

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR - SIAE PLANO DE MANUTENÇÃO 2024-2027	
Coordenação Regional de Ensino de Planaltina	
Lote 01 - Planaltina Urbana	
Unidade Escolar	Demanda/ Manutenção
CEI 01 de Planaltina	Revisão das instalações elétricas e hidráulicas, pintura geral e revisão de pisos com rachaduras
EC 01 de Planaltina	Revisão do forró, das instalações elétricas e das rampas de acessibilidade. Revisão das canaletas de águas pluviais.
EC 06	Revisão nos lavabos da entrada da escola, nas instalações elétricas, revisão nas janelas da cantina e salas de aulas, adequações na sala dos servidores, revisão nas instalações sanitárias dos banheiros e revisão dos forros.

12. Ou seja, o Plano disponibilizado possui informações muito aquém do que institui o Decreto nº 39.537, de 18 de dezembro de 2018, que regimenta:

Art. 18. O Plano de Manutenção e Controle Predial - PMAc visa estabelecer procedimentos de manutenção preventiva e corretiva, cronogramas para as atividades de manutenção do patrimônio, procedimentos de vistoria técnica e inspeção predial, e fiscalização de manutenção dos imóveis, edificados ou não, em uso pela Administração Pública do Distrito Federal na condição de proprietário, locatário, cessionário, preposto ou responsável.

Art. 19. São objetivos do PMAc:

I - identificar o agente público local responsável pela gestão da edificação;

II - disponibilizar dados técnicos referentes à implantação da edificação, inclusive nos casos de construção após a publicação deste Decreto;

III - prever vistorias periódicas, de acordo com cronograma de cada edificação, com relatórios técnicos conclusivos.

IV - providenciar, caso necessário, a elaboração do LIP, observadas as normativas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia - IBAPE;

V - prever ações corretivas apontadas nos relatórios e/ou LIP, antes da próxima vistoria, ou em prazo inferior, de acordo com avaliação do grau de risco.

VI - organizar e manter os elementos e sistemas edílios para o perfeito, completo e contínuo funcionamento das edificações;

VII- padronizar os procedimentos que visem minimizar o risco potencial à saúde dos ocupantes;

VIII - orientar o acompanhamento de implementação das medidas levantadas em inspeção;

IX - prever a periodicidade e estabelecer a obrigatoriedade dos serviços de manutenção preventiva e corretiva das edificações, suas instalações e equipamentos, incluindo pequenos reparos, visando a prevenção de riscos à saúde de seus ocupantes.

§ 1º No PMAc deve conter a identificação do estabelecimento, a descrição das atividades desenvolvidas, o período de uso da edificação, as recomendações a serem adotadas em situações de não conformidades, para garantia de segurança das instalações e da edificação.

§ 2º A periodicidade de atualização, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento dos planos de manutenção predial deverão ser estabelecidos pelo CGMPDF.

§ 3º O PMAc é derivado das Vistorias e Inspeções Técnicas e Laudos de Inspeção Predial - LIP.

13. Noutro giro, é digno de nota que a contratação é impreterível, e que a adequação do “Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027” ao padrão detalhamento estabelecido no Decreto nº 39.537/2018 demandaria, inevitavelmente, a necessidade de realização de contratações emergenciais, a julgar pelas condições dos equipamentos a serem mantidos, objeto de atuação deste Tribunal em várias ocasiões, como por exemplo, no âmbito do Processo nº 20990/2015-e, e pelas informações reiteradamente noticiadas na mídia².

14. Ademais, a rotina implementada pela Secretaria na ocasião da execução do contrato, de que: “(...) os serviços de manutenção sejam levados a efeito somente após vistoria in loco pelo executor do contrato (...)”, tem aderência com as boas práticas de gestão de contratos desse

² <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2018/07/31/nove-em-cada-10-escolas-publicas-do-df-precisam-de-reforma-moderada-ou-grande-diz-tribunal-de-contas.ghtml> / <https://globoplay.globo.com/v/8526853/> (Acesso em 02/05/2023)

escopo e minimizam os riscos de superfaturamento por quantidade³ e má execução dos reparos a serem executados.

15. Dito isso, diante dos fatos narrados pela Secretaria, e das condições em que se encontram as edificações, que comumente demandam intervenções mais severas (reforma/reconstrução), torna-se desarrazoado para o interesse público, nesse momento, a paralisação da licitação para a realização de um plano de manutenção aos moldes delineados pelo Decreto nº 39.537/2018.

16. Principalmente, em edificações cujas intervenções a serem executadas são, em muitos casos, medidas meramente paliativas se colocadas em perspectiva com as necessidades reais.

17. Assim sendo, entendemos, por ora, oportuno afastarmos a necessidade de apresentação de um plano de manutenção “(...) **detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades (...)**”, condicionando a apresentação de um plano nesses padrões, no caso da ocorrência de uma possível prorrogação do ajuste decorrente da presente licitação ou da celebração de um contrato decorrente de uma nova licitação.

18. Portanto, diante dos esclarecimentos ofertados e das circunstâncias que delineiam a licitação, concluímos como superados os itens “II.a” e “II.b” da Decisão n.º 1.102/2024.

19. Restando necessário, portanto, nos casos indicados acima a elaboração de um plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, nos termos do Decreto n.º 39.537, de 18 de dezembro de 2018.

II.c) compatibilize a descrição do objeto de contratação em relação ao previsto no orçamento estimativo, no tocante aos serviços de reparo de ar-condicionado (ACJ e Air Split)

Manifestação da Jurisdicionada

20. No que tange a essa demanda, a SEE/DF registra que (fl. 02):

De início, gostaríamos de salientar que, no caso concreto da pretensa contratação, os reparos dos sistemas de ares-condicionados, referem-se, tão somente, à rede elétrica de suporte aos equipamentos que é composta por vários eletrocondutores que são indispensáveis para o pleno funcionamento dos aparelhos (ACJ e Air Split).

*Nesse sentido, para maior clareamento do objeto da licitação e para que não restem dúvidas acerca dos serviços a serem executados no âmbito dos futuros contratos advindos do **Pregão Eletrônico nº 90015/2024**, foi compatibilizada a descrição do objeto da contratação com os itens previsto na Planilha Orçamentária e Especificações Técnicas, de forma*

³ Medição de quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas.

sucinta, a saber:

*"1.1. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de **manutenção predial**, com fornecimento de mão-de-obra e insumos para reparos nas instalações hidráulicas, sanitárias, elétricas, eletrônicas, mecânicas, de prevenção e combate a incêndio, bem como nas estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, sem dedicação exclusiva de mão de obra."*

Cabe ressaltar que, para melhor entendimento do certame licitatório, o objeto da licitação foi descrito de forma breve, cabendo, portanto, aos participantes da licitação, antes da formalização de suas propostas de preços, obrigatoriamente, atentar-se para, além dos itens relacionados nas Planilhas Estimativas, o inteiro teor do CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES (id. 109128988), que é a peça técnica descritiva dos serviços a serem executados nas edificações, e, ainda, as relações de escolas acostadas ao id. 123190301.

21. O novo "Caderno de Especificação" citado integra o processo administrativo de contratação (SEI n.º 109128988) e encontra-se acostado às fls. 44/129.

22. Por sua vez, a nova versão do Termo de Referência (SEI n.º 138639380), para o qual a redação do subitem 1.1 foi reformulada, compõe as fls. 168/208.

Análise

23. Diante da elucidação efetuada, qual seja: de que "(...) os reparos dos sistemas de ares-condicionados, referem-se, tão somente, à rede elétrica de suporte aos equipamentos que é composta por vários eletrocondutores que são indispensáveis para o pleno funcionamento dos aparelhos (ACJ e Air Split)". entendemos superado o item "II.c" da Decisão n.º 1.102/2024.

d) ofereça prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para a abertura das propostas, de modo a preservar a isonomia do certame e a proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como já deliberado na Decisão nº 2.165/15;

Manifestação da Jurisdicionada

24. No tocante a esse ponto da Decisão, o Pregoeiro manifesta-se (fl. 118 / Associados / Documento juntado conforme peça 29):

8. Nessa toada; nada obstante entender que o prazo outrora concedido cumpre o dispositivo legal e é, a meu sentir, razoável para que as licitantes analises o objeto e formulem propostas; vislumbrando preservar os princípios da isonomia e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e em cumprimento da ao Despacho Singular nº 92/24-GCAM e informação nº 53/20247 - DIFLI do TCDF; informo que este Pregoeiro, quando da eventual republicação do Edital de licitação para este objeto, concederá prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para abertura das propostas.

Análise

25. Diante do relatado, concluímos como atendido o subitem “II.d” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.e) retificar os itens 7.5 e 7.6 do Termo de Referência, de modo a se abster de limitar o número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos, em consonância com reiterado entendimento deste Tribunal, como nas Decisões nºs 232/23, 4.617/22, 3.924/22 e 1.656/22;

Manifestação da Jurisdicionada

26. No que concerne essa exigência, a Jurisdicionada esclarece que (fls. 03/04):

A limitação pelo número de lotes, no máximo 4, guarda a mais estrita relação com a manutenção do interesse público, no que se refere à continuação da prestação de relevante serviço, a saber: educação pública gratuita de qualidade.

A cautela administrativa de limitar a participação em no máximo 4 lotes por empresa encontra guarida no próprio conceito de licitar, que exalta a máxima participação de interessados, ampliando a concorrência e aumentando a inclusão empresarial nos certames de interesse público.

Ademais, ratificam-se e complementam-se as justificativas já constantes no Termo de Referência que delinea a pretensa contratação, que dentre outros termos, justifica que:

*As empresas que serão contratadas deverão atuar nas unidades escolares e demais imóveis próprios, cujos serviços deverão ser prestados por uma **única Contratada para CADA LOTE**, não excluindo a possibilidade de uma mesma empresa ganhar mais de 1 (um) lote, desde que atenda as exigências do Termo de Referência e Edital;*

Para a escolha da divisão por LOTE levou-se em consideração a estrutura administrativa do Distrito Federal, composta por Regiões Administrativas, podendo haver a divisão de lotes dentro de uma mesma Região Administrativa e agrupamento de unidades escolares em Regiões Administrativas distintas, face ao número de escolas e a área construída das unidades;

A decisão cautelar de limitar a participação por lotes arrimou-se em apontamentos pretéritos do próprio Tribunal de Contas, que, quando da análise do Processo Administrativo nº. 112.003.018/2016, externou entendimento da lavra do Conselheiro Renato Rainha no sentido de que a limitação de lotes por licitante é possível, senão vejamos:

"para contratação de serviços públicos essenciais", desde que tal regra se mostre fundamental para se atingir o interesse público."

*A presente limitação do número de lotes por vencedores visa, principalmente, evitar vários problemas na execução dos contratos desta Secretaria. À vista dessa experiência empírica, constatamos que, **caso a***

contratada enfrente problemas de ordem operacional, o monopólio de uma empresa detendo vários lotes licitados é extremamente prejudicial e, via de regra, compromete a execução da totalidade dos serviços.

Exempli gratia, caso uma empresa sagre-se vencedora de 10 dos 25 lotes de manutenção, e essa contratada tenha dificuldades com a logística de atendimento fático destes lotes, tem-se iminente risco de prejuízo público, uma vez que em 10 lotes existam em média 300 escolas, as quais seriam diretamente prejudicadas em seus mais básicos serviços mantenedores de funcionamento estrutural.

Ato contínuo, o TCDF, (Processo n.º: 37.910/2016-e - Conselheiro - Relator e. Inácio Magalhães Filho) admite a limitação de lotes para que se evite falha na prestação do serviço:

"Tal excepcionalidade é permissível tendo em vista que o princípio da legalidade convive com o cânone do interesse público, de forma que "os princípios que norteiam os atos da Administração Pública, quando em confronto, indicam deva prevalecer aquele que mais se coaduna com o da razoabilidade."

Outrossim, o Tribunal deliberou nesse mesma senda no âmbito do Processo n.º 2.464/2016-e, destacando-se o seguinte trecho do elucidativo voto do e. Conselheiro Paulo Tadeu:

"(...) no caso de eventual falha na prestação dos serviços pela única empresa prestadora de serviços para todos os lotes, salvaguarda os princípios do interesse e da continuidade dos serviços públicos. Com a adoção da medida, há diminuição dos riscos da possibilidade da interrupção dos serviços prestados pela jurisdicionada, na sua essencial atividade fim. (...) Não se pode perder de vista que o objeto da licitação em voga pode ser considerado como essencial, porquanto a Caesb depende dos serviços que serão contratados para atender à sua finalidade institucional (...)"

Neste sentido, o presente procedimento licitatório se encaixa nos mesmos argumentos acima mencionados, sobretudo, quanto à essencialidade dos serviços a serem prestados, haja vista tratar-se de contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial escolar e, assim, possibilitar a esta Secretaria atender a sua finalidade institucional.

*Oportuno explanar que, da época da construção das primeiras escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal até o momento, foram usadas **diversas tipologias construtivas para a edificação das escolas**, estando a sua grande maioria em funcionamento até a presente data, a saber: **alvenaria convencional, alvenaria em blocos de concreto, alvenaria em tijolos aparentes, mista (argamassa armada e alvenaria), argamassa armada, painel drywall e pré-moldado de concreto.***

Nesse passo, são utilizados diversos tipos de estrutura (concreto armado, concreto pretendido, metálica, madeira, argamassa armada); diversos tipos de cobertura (laje impermeabilizada, telha de barro, telha metálica, telha de fibrocimento); diversos tipos de paredes (reboco com pintura,

tijolinho aparente, painel de argamassa armada, tijolinho com pintura, blocos de concreto com chapisco, painel de concreto pré-moldado, painel fibrocimento); diversos tipos de piso (concreto polido, concreto rústico, cerâmica, vinílico, madeira, granitina, cimentado); diversos tipos de forro (laje aparente, forro pacote, gesso, climatex, laje com pintura, PVC e madeira), isto só para demonstrar uma parte da diversidade dos serviços executados por meio da contratação em comento.

A título de exemplo, enumeramos alguns dos serviços passíveis de serem executados por meio da contratação em comento:

- 1. Recuperação de estruturas;*
- 2. Reforço de fundações;*
- 3. Substituição/recuperação de paredes;*
- 4. Substituição/recuperação de portas e esquadrias e vidros;*
- 5. Substituição/recuperação de cobertura;*
- 6. Substituição/recuperação de revestimentos (pisos; paredes; forros; pinturas);*
- 7. Substituição/recuperação de impermeabilizações (lajes, calhas, reservatórios);*
- 8. Substituição/recuperação de acabamentos e arremates (rodapés, soleiras, guarda-corpos, rufos, pingadeiras, calhas, protetor de paredes, buzinetes);*
- 9. Substituição/recuperação de corrimãos, brises, sanitários;*
- 10. Substituição/recuperação de aplicações de postes, placas e quadros;*
- 11. Reposição/recuperação de cercas, alambrados, portões, muros;*
- 12. Recuperação de pavimentações;*
- 13. Substituição/recuperação de instalações de água fria;*
- 14. Substituição/recuperação de redes coletoras de esgoto;*
- 15. Substituição/recuperação de instalações elétricas, telefonia, alarme de incêndio e iluminação de emergência, antena coletiva, cabeamento estruturado;*
- 16. Substituição/recuperação de instalações de gás combustível;*
- 17. Recuperação/substituição de instalações de prevenção e combate a incêndio;*
- 18. Recuperação/substituição de sistemas de proteção de descargas atmosférica.*

*Além do acima exposto, consideramos importante ressaltar a complexidade operacional da prestação dos serviços, visto que estamos falando da realização de manutenção em aproximadamente 769 (setecentos e sessenta e nove) prédios, localizados em 35 (trinta e cinco) Regiões Administrativas, distribuídos em um raio aproximado de 5.779.999 km² com características de áreas urbanas e rurais, **devendo a***

empresa ter estrutura operacional para executar manutenção de forma concomitante em todos os prédios, para a qual for contratada.

*Buscando demonstrar a complexidade dos serviços de manutenção predial, objeto destes autos, explanamos que surgem **diariamente** problemas nos prédios desta Pasta, problemas estes que devem ser solucionados de forma imediata, para que as atividades escolares não sofram solução de continuidade, devendo a contratada atender de forma imediata e **simultânea**, todos os imóveis. Por muitas vezes tais, problemas deverão ser atendidos de forma emergencial, para que não seja colocada em risco a comunidade escolar.*

Muitos desses problemas que exigem manutenção emergencial são causados, por exemplo, pelas intempéries que rotineiramente provocam destelhamento e sinistros em trechos de muros de várias escolas, sendo necessários reparos imediatos, considerando que, por muitas vezes, apresentam risco eminente que pode ocasionar acidentes sérios aos membros da comunidade escolar e aos transeuntes. Tais atendimentos podem ensejar a necessidade da contratada ter que atuar em diversos prédios ao mesmo tempo.

Não é demais destacar que atos de vandalismos são comuns nos prédios públicos e que, na maioria das vezes, tais atos exigem a intervenção emergencial das empresas de manutenção, pois provocam estragos significativos na estrutura das escolas.

Para uma melhor visualização dos imóveis que serão atendidos pela contratação objeto destes autos, destacamos, mais uma vez, o quantitativo de prédios que deverão compor cada contrato, de acordo com o item 2 do Termo de Referência:

DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES			
LOTE	DESCRIÇÃO DO LOTE	N.º DE UNIDADES	IDENTIFICADOR (ID)
1	PLANALTINA URBANA - RA VI	50	123613201
2	CEILÂNDIA NORTE, PÔR DO SOL E SOL NASCENTE - RA IX E XXXII	65	123613597
3	ASA SUL - RA I	62	123613747
4	TAGUATINGA - RA III	61	123613915
5	CEILÂNDIA SUL - RA IX	42	123614060
6	SAMAMBAIA - RA XII	66	123614274
7	GAMA - RA II	51	123614408
8	SOBRADINHO - RA V	29	123614527
9	RECANTO DAS EMAS - RA XV	32	123614759
10	BRAZLÂNDIA - RA IV	37	123614956
11	SANTA MARIA - RA XIII	35	123615077
12	ASA NORTE, - RA I	35	123615222
13	NÚCLEO BANDEIRANTE, RIACHO FUNDO I E RIACHO FUNDO II - RA VIII, RA XVII E XXI	29	123615358

14	GUARÁ - RA X	23	123615596
15	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTÂNICO - RA XIV E XXVII	28	123615746
16	ITAPOÃ E PARANOÁ - RA XXVIII E VII	31	123615910
17	PLANALTINA RURAL - RA VI	25	123616166
18	CRUZEIRO, SUDOESTE E LAGO SUL - RA	14	123616409
19	SOBRADINHO II - RA XXVI	11	123616522
20	ÁGUAS CLARAS, ARNIQUEIRAS E VICENTE PIRES - RA XX, XXXIII E XXX	12	123616652
21	LAGO NORTE E VARJÃO - RA XVIII E XXIII	8	123616832
22	FERCAL - RA XXXI	10	123616979
23	SCIA E SIA - RA XXV E XXIX	6	123617114
24	PARK WAY - RA XXIV	3	123617209
25	CANDANGOLÂNDIA - RA XIX	4	123617365
	T O T A L	769	

Sopesando a quantidade de escolas em cada Lote e, ainda, que os serviços em sua maioria são realizados de forma concomitante em diversos prédios distribuídos nos 5.779.999 km² do território do DF, a experiência de reiterados anos de acompanhamento de contratos de manutenção predial nesta Casa comprova que é primordial a limitação de 4 (quatro) lotes por empresa.

Além disto, a limitação de 4 (quatro) lotes a serem adjudicados para cada LICITANTE possibilitará não só a agilização na realização dos serviços, mas também a participação de um maior número de empresas a executá-los, diminuindo as restrições à concorrência, como já abordado acima.

Análise

27. De início, cumpre registrar que a licitação foi dividida em 25 lotes, correspondendo 4 lotes, em números absolutos, portanto, ao percentual de 16% da contratação.

28. O Edital (Peça n.º 11, e-Doc [8C7FE088-e](#)) registra a divisão do número de escolas a serem contempladas e o valor de cada lote, da seguinte forma:

Lote	Localidade	n.º Unidades	Valor Estimado
1	Planaltina Urbana – RA VI	50	R\$ 16.463.054,98
2	Ceilândia Norte, Pôr do Sol e Sol Nascente – RA IX e XXXII	65	R\$ 16.318.048,18
3	Asa Sul – RA I	62	R\$ 14.465.835,01
4	Taguatinga – RA III	61	R\$ 14.400.544,21
5	Ceilândia Sul – RA IX	42	R\$ 13.722.598,50
6	Samambaia – RA XII	66	R\$ 13.050.356,15
7	Gama – RA II	51	R\$ 8.114.687,10
8	Sobradinho – RA V	29	R\$ 9.085.883,47
9	Recanto das Emas – RA XV	32	R\$ 8.758.013,53
10	Brazlândia – RA IV	37	R\$ 8.274.484,18

11	Santa Maria – RA XIII	35	R\$ 7.428.408,81
12	Asa Norte – RA I	35	R\$ 6.940.436,34
13	Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II - RA VIII, RA XVII e XXI	29	R\$ 6.694.897,96
14	Guará – RA X	23	R\$ 5.587.754,74
15	São Sebastião e Jardim Botânico – RA XIV e XXVII	28	R\$ 4.755.911,42
16	Itapoã e Paranoá – RA XXVIII E VII	31	R\$ 4.636.029,90
17	Planaltina Rural – RA VI	25	R\$ 4.489.597,18
18	Cruzeiro, Sudoeste e Lago Sul – RA	14	R\$ 2.987.346,59
19	Sobradinho II – RA XXVI	11	R\$ 2.805.283,77
20	Águas Claras, Arniqueiras e Vicente Pires – RA XX,	12	R\$ 2.532.969,52
	Lote	Localidade	n.º Unidades
		XXXIII E XXX	
21	Lago Norte e Varjão – RA XVIII e XXIII	8	R\$ 1.653.070,35
22	Fercal – RA XXXI	10	R\$ 1.334.984,82
23	SCIA e SIA – RA XXV E XXIX	6	R\$ 1.261.130,19
24	Park Way – RA XXIV	3	R\$ 1.152.314,78
25	Candagolândia – RA XIX	4	R\$ 1.087.808,33
Média		30,76	7.120.058,00

29. Apesar do alto desvio padrão, a título de abstração, temos, em média, 30 escolas e um valor de R\$ 7.120.058,00 por lote.

30. Isso, para quatro lotes, perfaz um total de 120 escolas e um montante contratado de cerca de R\$ 28.480.232,20, valores bem representativos para contratações dessa natureza, que, no caso concreto, podem ser bastante ampliados⁴.

31. É legítima a preocupação da Jurisdicionada em reconhecer a essencialidade do serviço, e diante disso, o impacto significativo para a sociedade decorrentes das interrupções de obras, reformas ou manutenções de unidades escolares⁵.

32. Do mesmo modo, reconhece-se a complexidade que é para uma empresa prestar serviços de manutenção predial, de mobilizar/gerir pessoal, insumos e equipamentos de forma concomitante para várias frentes de trabalho, considerando especialmente a realidade narrada de como funciona as escolas públicas, em que os problemas complexos surgem diariamente, demandando intensa capacidade operacional das

⁴ Caso seja vencedora dos lotes de n.ºs 01, 02, 03 e 04, a empresa terá seu escopo de contrato ampliado para 238 escolas e um contrato de cerca de R\$ 61.647.482,38.

⁵ <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/df1/video/secretaria-de-educacao-adia-entrega-do-cem-10-deceilandia-12565249.ghtml>

empresas prestadoras de serviço. Acrescente-se a isso que tais situações podem ter seu cumprimento prejudicado pela demasiada quantidade de compromissos assumidos por um mesmo licitante.

33. Diante de todo esse quadro, vislumbra-se coerente o receio de concentração excessiva de lotes por uma única empresa.

34. Portanto, diante das alegações trazidas pela Secretaria, em especial, do elevado número de edificações a serem atendidas, entendemos por razoável a limitação em quatro lotes a serem adjudicados para uma mesma empresa na licitação em comento.

35. Logo, concluímos como superado o subitem "II.e" da Decisão n.º 1.102/2024.

II.f) apresente a memória de cálculo que fundamentou os quantitativos estimados nas planilhas orçamentárias, nos termos do inciso XXV, alínea "f", do art. 6º da Lei nº 14.133/21;

Manifestação da Jurisdicionada

36. Quanto a essa determinação, a SEE/DF esclareceu que (fl. 06/07):

No que se refere aos itens 53 a 56 do DESPACHO SINGULAR Nº 92/24 – GCAM (137863162), que gerou a determinação "f", informamos que o custo estimado de manutenção anual - CEM (id. 123618311) é calculado através de dados paramétricos, ou seja, considerando o custo de reposição de edifício, de acordo com o seguinte cálculo:

$$CEM = 2,7\% \times \text{área total estimada} \times \text{preço médio do m}^2$$

Relativo ao custo estimado de manutenção anual (CEM), cabe ressaltar que, para a fixação do percentual de 2,7%, foi utilizado como referência bibliográfica estudos de custos anuais de reposição dos edifícios, tabelado na obra de JOHN, VN (1988), "Custos de Manutenção em Edifício", in: Seminário sobre Manutenção de Edifícios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, anais vol. I, pp. 32-51, setembro, e, também, na tese de mestrado do Engenheiro Benedito Arruda Ribeiro Lopes (1998) "Sistema de Manutenção Predial para Grandes Estoques de Edifícios: Estudo para inclusão do componente "Estrutura de Concreto", UNB 1998, constando do link [Universidade de Brasília](#).

A área total estimada é o somatório de todos os lotes em m², segundo planilhas juntadas ao id. 123618127.

O preço médio do m² tem como referência as obras de manutenção executadas pela Secretaria de Educação, no período de 2019 a 2023, conforme tabela anexada ao id. 123618311, estando as planilhas acostadas aos ids. 138672950, 138673208, 138674393 e 138673708.

Por outro lado, os quantitativos dos itens de cada Lote foram estimados com base em parâmetros de serviços de manutenção executados nos estabelecimentos de ensino desta Secretaria, cujos serviços foram realizados no período de 2017 a 2022.

Portanto, o custo de reposição de edifício, ou seja, o custo de manutenção real licitado, é comparado com o custo de reposição paramétrico sendo

menor ou igual ao custo paramétrico, conforme demonstrado abaixo:

COMPARATIVO DE CUSTOS ESTIMADO COM OS CUSTOS DESONERADOS E NÃO DESONERADOS

LOTE	DESCRIÇÃO DO LOTE	ÁREA ESTIMADA m ²	(%) ÁREA ESTIMADA	ÍNDICE MANUT. (%)	PREÇO MÉDIO TOTAL(R\$)	CUSTO ESTIMADO DA MANUTENÇÃO(R\$)	(%) CUSTO MANUTENÇÃO	CUSTO DESONERADO(R\$)	(%) CUSTO DESONERADO	CUSTO NÃO DESONERADO(R\$)	(%) CUSTO NÃO DESONERADO
LOTE 01	PLANALTA URBANA - RA VI	196.427,61	9,4203	2,7	3498,97	RS 18.556.946,49	9,4203	RS 17.081.101,75	9,2532	RS 16.463.054,98	9,2488
LOTE 02	CEILÂNDIA NORTE, PÔR DO SOL, ESOLNASCENTE - RAIK EXXIII	194.576,05	9,3315	2,7	3498,97	RS 18.382.025,57	9,3315	RS 16.931.120,14	9,1720	RS 16.318.048,18	9,1674
LOTE 03	ASA SUL - RAI	172.532,40	8,2743	2,7	3498,97	RS 16.299.513,67	8,2743	RS 15.007.807,33	8,1301	RS 14.465.835,01	8,1268
LOTE 04	FIGUEIRINGA - RAI II	171.885,66	8,2337	2,7	3498,97	RS 16.219.520,29	8,2337	RS 14.940.207,69	8,0934	RS 14.400.544,21	8,0901
LOTE 05	CEILÂNDIA SUL - RAI X	161.072,79	7,7727	2,7	3498,97	RS 15.311.371,41	7,7727	RS 14.239.480,52	7,7138	RS 13.722.598,50	7,7099
LOTE 06	SAMAMBAIA - RAI XII	154.438,16	7,4066	2,7	3498,97	RS 14.590.111,19	7,4066	RS 13.542.019,46	7,3360	RS 13.050.356,15	7,3316
LOTE 07	GUARA - RAI II	93.967,82	4,5065	2,7	3498,97	RS 8.877.345,74	4,5065	RS 8.424.436,19	4,5637	RS 8.114.687,10	4,5588
LOTE 08	SOBRADINHO - RAI V	108.141,43	5,1883	2,7	3498,97	RS 10.216.357,72	5,1883	RS 9.927.944,21	5,1073	RS 9.085.883,47	5,1044
LOTE 09	PRECATORIO PARKS - RAI XV	103.938,41	4,9847	2,7	3498,97	RS 9.816.289,22	4,9847	RS 9.088.644,03	4,9235	RS 8.758.013,53	4,9202
LOTE 10	BRASÍLIA - RAI VI	98.009,19	4,6044	2,7	3498,97	RS 9.070.198,44	4,6044	RS 8.515.972,48	4,6133	RS 8.274.484,18	4,6485
LOTE 11	SANTA MARIA - RAI XIII	86.414,70	4,1443	2,7	3498,97	RS 8.163.785,96	4,1443	RS 7.708.425,77	4,1758	RS 7.428.408,81	4,1732
LOTE 12	ASA NORTE - RAI I	81.721,85	3,9192	2,7	3498,97	RS 7.720.442,14	3,9192	RS 7.201.935,49	3,9014	RS 6.940.436,34	3,8991
LOTE 13	NÚCLEO BANDEIRANTE, RIACHO FUNDO I E RIACHO FUNDO II - RAI VII, RAI XVII E XXI	78.525,93	3,7860	2,7	3498,97	RS 7.418.516,58	3,7860	RS 6.947.413,16	3,7636	RS 6.694.897,96	3,7611
LOTE 14	GUARA - RAI X	64.472,06	3,0920	2,7	3498,97	RS 6.090.816,70	3,0920	RS 5.727.208,62	3,1026	RS 5.587.754,74	3,1392
LOTE 15	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTÂNICO - RAI XIV E XXVII	55.040,22	2,6396	2,7	3498,97	RS 5.199.770,12	2,6396	RS 4.936.187,69	2,6740	RS 4.755.911,42	2,6718
LOTE 16	ESPOLADO PARKS - RAI XXVII E VIII	52.929,87	2,5384	2,7	3498,97	RS 5.000.400,74	2,5384	RS 4.812.739,29	2,6072	RS 4.636.029,90	2,6045
LOTE 17	PLANALTA RURAL - RAI VI	52.760,79	2,5303	2,7	3498,97	RS 4.984.427,38	2,5303	RS 4.659.554,09	2,5344	RS 4.489.597,18	2,5222
LOTE 18	CRUZIBEIRO, SUDOESTE E LAGO SUL - RAI	34.156,84	1,6381	2,7	3498,97	RS 3.226.871,48	1,6381	RS 3.103.328,91	1,6811	RS 2.987.346,59	1,6783
LOTE 19	SOBRADINHO II - RAI XXVI	31.112,20	1,4921	2,7	3498,97	RS 2.939.237,67	1,4921	RS 2.915.564,88	1,5794	RS 2.805.283,77	1,5760
LOTE 20	ÁGUAS CLARAS, SERRINHAS E VICENTE FERRES - RAI XX, XXXIII E XXX	27.515,01	1,3196	2,7	3498,97	RS 2.599.403,25	1,3196	RS 2.630.923,05	1,4252	RS 2.532.969,52	1,4230
LOTE 21	LAGO NORTE E VÁRZEA - RAI XVII E XXIII	17.860,07	0,8609	2,7	3498,97	RS 1.495.782,42	0,8609	RS 1.118.941,83	0,8909	RS 1.053.076,35	0,8287
LOTE 22	BERCAL - RAI XXXI	14.233,39	0,6826	2,7	3498,97	RS 1.344.659,52	0,6826	RS 1.388.911,30	0,7524	RS 1.334.984,82	0,7500
LOTE 23	SOLTA EIA - RAI XIV E XXIX	12.941,69	0,6207	2,7	3498,97	RS 1.222.629,80	0,6207	RS 1.312.778,47	0,7112	RS 1.261.130,19	0,7085
LOTE 24	PÁRQUE IVIPÊ - RAI XXV	10.854,83	0,5206	2,7	3498,97	RS 1.015.479,56	0,5206	RS 1.200.913,94	0,6506	RS 1.152.314,78	0,6474
LOTE 25	SANJOÃO/OLÍMPIAS - RAI XIX	10.730,99	0,5146	2,7	3498,97	RS 1.015.695,10	0,5146	RS 1.133.438,09	0,6440	RS 1.087.808,93	0,6111
TOTALS		2.085.149,06	100,0000			RS 196.988.598,17	100,0000	RS 184.596.498,78	100,0000	RS 178.001.450,01	100,0000

Fonte: (sgs 123618127), (123618511), (123617821)

Análise

37. Diante da apresentação da metodologia empregada, sobretudo, no que reporta à consideração de dados de contratações anteriores, entendemos cumprido o subitem "II.f" da Decisão n.º 1.102/2024.

g) exclua o subitem 3.6.9 do Edital, de modo a permitir a participação de empresas reunidas em consórcios, pois tal medida tem potencial de ampliar a competitividade do certame;

Manifestação da Jurisdicionada

38. Em cumprimento a essa determinação, pontua (fls. 07/08):

A vedação de participação de empresas reunidas em consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços por meio de pregão é comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, as quais, em sua maioria, apresentam os requisitos mínimos exigidos no tocante à qualificação técnica-operacional e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza.

Somente é recomendável a autorização para a participação de empresas reunidas em consórcio quando essa medida resultar na ampliação da competição, o que geralmente ocorre quando o objeto a ser licitado apresenta elevado valor ou complexidade, como, por exemplo, a construção de uma usina hidroelétrica, em que, se não for permitida a participação de consórcios, restringir-se-ia a competição, uma vez que, por hipótese, somente uma ou duas empresas individualmente consideradas teriam condições de executar a obra.

Não é o que ocorre com o caso em análise para serviços continuados de manutenção. Ao contrário, a permissão para a constituição de empresas reunidas em consórcio poderia restringir a competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/cartéis para manipular os preços da licitação.

• Conforme Acórdão TCU n.º 1.316/2010 — Primeira Câmara, item 1.5.1.1, deve-se abster de vedar, sem justificativa razoável, a participação de empresas em consórcio, de modo a restringir a competitividade do

certame. Porém, lendo-se integralmente o Acórdão (Relatório do Ministro Relator e Voto do Ministro Relator), constata-se que o caso concreto analisado revestiu-se de vulto e complexidade, conforme itens 27 e 28 do Relatório, abaixo transcritos:

- Em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. (gn)*
- No entanto, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa. Neste sentido ainda os Acórdãos TCU 1.094/2004 — Plenário e 22/2003 — Plenário.*
- Além disso, é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas. No mesmo sentido, os Acórdãos 2813/2004 - Primeira Câmara, 1917/2003 Plenário, e 159/2003 — Plenário, todos do Tribunal de Contas da União — TCU.*

Assim, em face do acima exposto, conclui-se que a vedação de participação de empresas constituídas na forma de consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

(...)

Importante explicar que a formação dos 25 (vinte e cinco) lotes tiveram, também, como objetivo precípuo, possibilitar a participação do certame de um vasto número de empresas isoladamente, ampliando substancialmente a concorrência, inclusive com a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, quando possível.

Análise

39. Evidenciada a baixa complexidade do objeto e a já conhecida amplitude de empresas aptas de executarem sozinhas o objeto licitado, concluímos superado o item “II.g” da Decisão n.º 1.102/2024.

h) no que tange à subcontratação, ajuste os termos do Edital, especificando quais os serviços que serão efetivamente contemplados, observando a impossibilidade de subcontratação dos serviços para os quais foram exigidos aos licitantes atestados na fase de qualificação técnica, conforme reiteradamente deliberado nas Decisões nºs 2.659/06, 1.830/10, 1.353/12, 4.052/13, 3.394/14 e 4.825/23;

Manifestação da Jurisdicionada

40. Em cumprimento a essa determinação, pontua (fls. 07/08):

No que diz respeito à subcontratação, procedemos os ajustes no Termo de Referência, id.138639380, especificando quais são os serviços em que é permitindo a subcontratação, quais sejam: instalações de GLP e instalações mecânicas, considerando as suas características.

41. Por sua vez, a nova versão do Termo de Referência, dispõe (fl. 175):

11.1. É permitida a subcontratação de serviços de manutenções eventuais, a saber: instalações de GLP e instalações mecânicas.

Análise

42. Frente os ajustes efetuados, consideramos atendido o subitem “II.h” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.i) no que se refere à habilitação técnica:

1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional;

2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato;

3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;

4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;

6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho “sob pena de inabilitação”, uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea “a”, inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21;

Manifestação da Jurisdicionada

43. Em relação ao subitem “II.i.1”⁶, a Jurisdicionada relata as novas exigências feitas pela Lei n.º 14.133/2021, sobretudo no art. 67, incisos I e II, indicando ser legítima a apresentação de “certidões e atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional”. Complementarmente, registra o aperfeiçoamento desses normativos efetuados na RESOLUÇÃO N.º 1.137, DE 31 DE MARÇO DE 2023 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, nessas palavras (fls. 08/09):

Art. 32. Compete ao profissional cadastrar a ART de obra ou serviço no sistema eletrônico e à pessoa jurídica contratada efetuar o recolhimento do valor relativo ao registro no Crea em cuja circunscrição for exercida a atividade, quando o responsável técnico desenvolver atividades técnicas em nome da pessoa jurídica com a qual mantenha vínculo. **Da Emissão de Certidão de Acervo Operacional - CAO**

"Art. 53. A Certidão de Acervo Operacional – CAO é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro da(s) anotação(ões) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s).

Art. 54. A CAO deve ser requerida ao Crea pela **pessoa jurídica** por meio de formulário próprio, conforme o Anexo VI."

44. Quanto ao subitem “II.i.2”⁷, a Jurisdicionada cita regramentos da Lei n.º 14.133/2021, art. 67, *in verbis* (fls. 09/10):

§ 5º "Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos."

*Infere-se do dispositivo supracitado que, nas contratações de serviços contínuos, existe a possibilidade da exigência de comprovação de serviços similares ao objeto da licitação, por um prazo mínimo de até **3 (três) anos, computados em períodos sucessivos ou não**.*

Assim, cumpre aclarar que as exigências contidas no Edital estão dentro dos limites autorizados pela nova Lei de Licitações e contratos, motivos pelo qual não há, a priori, razões para considerá-las indevidas. O que se deve verificar é a pertinência do lapso temporal exigido em fomentar o cumprimento das obrigações das contratadas, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado é compatível com a natureza contínua dos serviços em questão.

⁶ 1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional.

⁷ 2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato.

*O objetivo é comprovar que a empresa está **apta a cumprir as obrigações assumidas com a Administração Pública e, dessa forma, garantir que o serviço seja executado com a devida qualidade**. Planeja-se, com esse dispositivo, que a garantia da execução contratual não se trata, portanto, de uma imposição desproporcional capaz de ensejar restrição à competitividade, visto que a administração deve ter as garantias mínimas necessárias de que a(s) empresa(s) possui(em) as condições técnicas para a boa execução dos serviços.*

(...)

Desse modo, compreendemos razoáveis as exigências contidas no TR e no Edital, referentes a qualificação, entendendo por ser mantido o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional de 3 (três) anos.

45. Em relação à medida determinada no item “II.i.3”⁸, justifica (fls. 10/11):

De início, cabe externar que na própria Lei de Licitação o legislador teve o cuidado de fazer a clara distinção entre "obra" e "serviços de engenharia", não devendo, portanto, ser confundido um instituto com o outro:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

*XII - **obra**: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;*

*XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:*

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

Não é demais recordar que a referida distinção já constava na revogada Lei nº 8.666/93, quando, naquele tempo, já afastava qualquer dificuldade de compreensão que obra não deve se confundida com serviço de engenharia (manutenção predial). Se assim o fosse, o legislador não teria feito a diferenciação entre esses.

⁸ 3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;

*Do ponto de vista técnico, obra preza pela estaticidade de execução do projeto no mesmo local e o corpo de agentes atuantes é, basicamente, mantido igual durante praticamente toda a sua execução. O que não é o caso da execução de **serviços de engenharia de manutenção predial**, que, no caso concreto da licitação em comento, exige do contratado, além de um corpo técnico especializado, uma quantidade infinitamente superior de profissionais para atuar em diversas frentes de trabalho e, ainda, em localidades completamente dispares, além de uma substancial capacidade operacional de maquinário, afora uma capacidade de gestão contratual bem superior ao de uma obra.*

Portanto, adotar-se de uma visão sem compreender a real situação e dimensão do objeto a ser contratado, tem-se a errônea compreensão de que "quem pode mais, pode menos". Tal afirmativa se baseia na vasta experiência do corpo técnico desta Secretaria na condução de execução de obras dos mais diversos tipos e, bem assim, na execução de serviços de manutenção predial realizados na grande e complexa Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Somente a título de exemplo, digamos que uma empresa responsável por 4 lotes, contendo em média 120 escolas, seja demandada simultaneamente pela maioria delas, faz-se necessária, obrigatoriamente, de atuação de um substancial corpo técnico, estrutura financeira e material para esse atendimento de maneira concomitante, sem deixarmos de lado a logística operacional. De modo que uma empresa que tenha expertise para execução de obra não necessariamente poderá suportar a dinâmica praticada no pronto atendimento de manutenções escolares síncronas.

Conforme já discorrido acima, a infraestrutura da SEE/DF é antiga, com edificações que datam da década de 60. Além disso, a ação do tempo e o vandalismo são potencializadores no desgaste das unidades escolares, por isso, muitas das ações para a melhoria da infraestrutura da escola relacionadas à manutenção corretiva dependem da ação imediata da empresa contratada. Não se trata tão somente da complexidade do serviço executado, mas, sobretudo, de disponibilização de profissionais, materiais, maquinários e ferramentário de maneira imediata e simultânea em diferentes prédios. Neste sentido, é importante que esses fatores sejam avaliados e comprovados de maneira específica.

Resta esclarecido que a capacitação técnica demanda critérios diferentes que estejam de acordo com a singularidade do objeto, de modo que a modificação não restringe a competição, trata-se, na verdade, de medida capaz de fomentar uma contratação segura, encontrando guarida na Lei de Licitações. Portanto, entendemos que as exigências de qualificação técnicas deverão ser mantidas no Edital e no Termo de Referência, sendo admitido atestados referentes apenas a serviços de manutenção predial.

46. No tocante ao subitem "II.i.4"⁹, a SEE/DF aduz (fl. 11):

⁹ 4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67

*No que se refere ao entendimento dessa Corte de Contas, no sentido de compatibilizar o quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência, face ao disposto no § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, importa explicar que a prestação dos serviços de manutenção escolar é ato **complexo e sinérgico**, i.e, trata-se de serviços que ocorrem de maneira consecutiva e, em alguns casos, concomitante, para a solução que ora se pretende contratar (manutenção predial), o que justifica cabalmente a exigência in comment.*

A título de exemplo, não há amparo técnico à execução da pintura de um muro que não tenha sido previamente preparado, isto é, rebocado ou impermeabilizado por exemplo. Desse modo, verifica-se que o serviço de execução de pintura depende da execução de diversos serviços preliminares, semelhante a uma cadeia produtiva. Assim, devido à dinâmica de prestação dos serviços, considerando o consagrado princípio da relatividade das normas e buscando a garantia da melhor contratação para os cofres públicos, assenta-se entendimento pela imprescindibilidade da exigência constante no 15.3.3 do Termo de Referência, que delinea a pretensa contratação.

Oportuno registrar que, neste item, não foi exigido quantitativo para comprovação da execução de tais serviços, mas, tão somente, a comprovação de sua execução.

Referente ao item 83. da página 23 do Despacho do TCDF, entendemos que as CAT's/CAO's, alusivos aos serviços de manutenção predial, devam comprovar de maneira geral todos os serviços básicos constantes nos lotes, de modo que nenhum licitante deverá provar individualmente, por exemplo, experiência pregressa em "18 instalações de GLP", mas tão somente apresentar documentação que ateste experiência em serviços de manutenção. Não é possível dissociar os serviços de manutenção com comprovação isolada.

47. Sobre o determinado no subitem "II.i.5"¹⁰, informa que (fl. 11):

Serão aceitos responsáveis técnicos que preencham os requisitos como profissional habilitado, de acordo com as competências atribuídas pela Lei n. 5.194, de 1966, e as Resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Agricultura – CONFEA, Lei n. 12.378, de 2010, e as Resoluções do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

Os documentos técnicos devem ser elaborados por profissional habilitado de engenharia ou arquitetura, com a emissão da ART ou RRT, respectivamente.

48. Por último, em relação a determinação efetuada no subitem "II.i.6"¹¹, consente:

da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

¹⁰ 5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;

Quanto ao item 8.2.14 do Edital, que diz:

"A licitante deverá apresentar, **sob pena de inabilitação**, o resumo dos atestados/CAT's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela contida no subitem 15.3.4 do Termo de Referência Anexo I do Edital."

Esse item passará a vigorar com a seguinte redação:

"A licitante deverá apresentar o resumo dos atestados/CAT's/CAO's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela contida no subitem 15.3.4 do Termo de Referência Anexo I do Edital."

Em relação ao item 15.3.4 do TR, que diz:

"A licitante deverá apresentar, **sob pena de inabilitação**, o resumo dos atestados/CAT's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela abaixo:"

Esse item passará a vigorar com a seguinte redação:

"A licitante deverá apresentar o resumo dos atestados/CAT's/CAO's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela abaixo:"

Descrição dos serviços exigidos no Edital	Quantidade Mínima Exigida no Edital	Nº CAT/CAO	Página da CAT/CAO	Quantidade executada constante na CAT/CAO	Responsável técnico Constante na CAT/CAO	Empresa Executora Constante na CAT/CAO

Análise

49. No tocante as determinações efetuadas nos subitens "II.i.1"¹² e "II.i.2"¹³, diante das justificativas apresentadas, consideramo-las superadas.

50. Em relação às medidas anunciadas para cumprimento dos subitens de "II.i.5"¹⁴ e "II.i.6"¹⁵, julgamo-las satisfatórias.

51. De outra forma, para os subitens de "II.i.3"¹⁶ e II.i.4¹⁷, concebemos que as justificativas apresentadas pela Jurisdicionada não elidem o que neles foram demandados.

¹¹ 6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho "sob pena de inabilitação", uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea "a", inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21.

¹² 1. exclua o trecho "devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados" dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional.

¹³ 2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato.

¹⁴ 5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame.

¹⁵ 6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho "sob pena de inabilitação", uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea "a", inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21.

¹⁶ 3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade,

52. Em relação ao subitem “II.i.3”, iremos nos reportar à ORIENTAÇÃO TÉCNICA (OT - IBR 002/2009)¹⁸ do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que de forma mais profunda do que expresso na Legislação, conceitua e exemplifica o conceito de **Obra** e **Serviço de Engenharia**, da seguinte forma:

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

3.1 - Ampliar: *produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.*

3.2 - Construir: *consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.*

3.3 - Fabricar: *produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.*

3.4.- Recuperar: *tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.*

3.5 - Reformar: *consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.*

4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluemse nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

4.1 - Adaptar: *transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.*

4.2 - Consertar: *colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.*

com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21.

¹⁷ 4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote.

¹⁸ <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>

4.3 - Conservar: conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previsto no projeto.

4.4 - Demolir: ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.

4.5 - Instalar: atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.

4.6 - Manter: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

4.7 Montar: arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser considerada fabricação.

4.8 - Operar: fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

4.9 - Reparar: fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar.

4.10 Transportar: conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia.

53. Os conceitos trazidos na OT - IBR 002/2009 contrapõem o entendimento de que há maior complexidade na execução de serviços de engenharia, conforme sustentado pela Jurisdicionada, pois, a nosso ver, da leitura do normativo, fica notório que a execução de uma obra demanda mais exigências por parte do contratado.

54. Uma das discussões inaugurais sobre a questão foi enfrentada pelo TCU, e, na ocasião, aquela Corte considerou importante que o edital também passasse a aceitar, nas exigências de qualificação técnica dos licitantes, **atestados de construção, e não somente serviços de reforma e/ou adequação manutenção**. Tal abordagem se deu em sede de representação conhecida pelo TCU, nos autos do processo TC 001.136/2009-7¹⁹, culminando na prolação do Acórdão n.º 727/2009 – Plenário, que, dentre outras coisas, determinou ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) que:

9.2.2.2. considere como documento de habilitação dos licitantes atestados de capacidade técnica de construção/reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;

¹⁹ Processo tratou de representações, apontando possíveis irregularidades no Edital da Concorrência n.º 003/2008, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC com o objetivo de contratar “empresa especializada para a prestação de serviços técnicos de natureza continuada de operação, manutenção preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais e mão-de-obra nos sistemas elétricos e hidráulicos, sistemas de proteção contra descargas atmosféricas, sistema de grupos geradores de energia elétrica e sistemas de ar condicionado e equipamentos componentes dos sistemas envolvidos, bem como serviços eventuais diversos nas unidades do MDIC, localizadas em Brasília-DF.

55. Na condução do seu voto, o ministro Relator, ao ponderar as alegações do Representante e do Jurisdicionado, assim fundamentou:

ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE

3.31 O (...) Edital, exige a comprovação de experiência anterior em operação e manutenção dos serviços respectivos. **Ocorre que serviços de construção/reforma também qualificam os profissionais na prestação de serviços de manutenção, conforme despacho 109/97, da procuradoria do CREA/DF (fl. 128). Portanto o Edital viola o artigo 3º da Lei 8.666/93 (exigência que compromete, restringe ou frustra o caráter competitivo).**

ALEGAÇÕES DO MDIC

(...)

3.34 O edital do MDIC é claramente voltado para serviços de engenharia de manutenção predial. (...).

3.35 Desta maneira, “atestados de construção/reforma, não serão aceitos como comprovadores de experiência”.

ANÁLISE

(...)

3.38 (...) a administração não pode, simplesmente, rejeitar os atestados de construção/reforma. Deve analisá-los com cautela, verificando a compatibilidade ou relação da construção ou execução de obra com o serviço de manutenção a ser contratado, levando-se em consideração a complexidade e as peculiaridades próprias de cada uma. A empresa com capacidade comprovada para realizar a instalação elétrica de uma obra, por exemplo, teoricamente, tem capacidade para realizar reparos nesta instalação.

3.39 Diante do exposto, o MDIC deverá fazer constar no Edital que, dos documentos de habilitação dos licitantes, serão considerados os atestados de capacidade técnica de construção/reforma nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação. (grifamos)

56. Também em julgamento correlato, no âmbito da Decisão TCDF n.º 23/2020²⁰, a deliberação desta Corte teve o mesmo norte, vejamos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: (...) II – determinar ao Banco de Brasília S.A. - BRB, com fulcro no art. 87, § 3º, da Lei nº 13.303/2016, c/c o art. 277 do RI/TCDF, que suspenda o Pregão Eletrônico nº. 012/2020 - BRB, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam apresentadas as justificativas que julgar pertinentes ou adotadas as correções a seguir encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal; (...) c) passar a considerar atestados de capacidade técnica de construção como documento de habilitação técnica dos licitantes, nos

²⁰ Processo TCDF n.º 963/2020 / PREGÃO ELETRÔNICO Nº 012/2020 - Objeto: Registro de Preços para futuras contratações dos serviços relativos a esquadrias, revestimento, hidrossanitários, pisos e outras intervenções a estrutura predial de diversas dependências do BRB localizadas no Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais.

aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;

57. Em termos práticos, tendo em conta a magnitude da contratação, tal inclusão não teria o potencial de repercutir na disputa dos lotes maiores em que a área de intervenção exigida para fins de habilitação dos licitantes se mostra pouco factível de comprovação em atestados vinculados à construção:

Lote	Localidade	Área Exigida (m ²) ²¹	n.º de Unidades
01	PLANALTINA URBANA - RA VI	98.213,00	50
02	CEILÂNDIA NORTE, PÔR DO SOL E SOL NASCENTE - RA IX E XXXII	97.288,00	65
03	ASA SUL - RA I	86.266,00	62
04	TAGUATINGA - RA III	85.842,00	61

58. No entanto, para os lotes menores, por exemplo, os de n.ºs 22 a 25, parece-nos bem factível:

Lote	Localidade	Área Exigida (m ²) ²²	n.º de Unidades
22	Fercal – RA XXXI	7.116,00	10
23	SCIA e SIA – RA XXV E XXIX	6.470,00	6
24	Park Way – RA XXIV	5.427,00	3
25	Candagolândia – RA XIX	5.365,00	4

59. Recentemente, no Processos TCDF n.º 00600-00003816/2024-01, que, no âmbito desta Corte analisou-se a “CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 90001/2024 - Objeto: Contratação de empresa de engenharia especializada para a execução da obra para reconstrução do Centro de Ensino Fundamental (CEF) (...)”, em suma, a contratação consistia na construção de uma escola com área de aproximadamente 5.365 m², tendo como referência, por exemplo, os parâmetros do Lote n.º 25, seria correspondente a executar um contrato de manutenção em quatro escolas de aproximadamente 1.342 m².

60. Dentro desse contexto, dando aplicação ao entendimento externado pelo representante da SEE/DF, teríamos que inferir pela impossibilidade de uma empresa que executou uma obra de escola com 5.365 m² de área, nela empregando etapas construtivas de complexidades que vão além do exigido em um contrato de manutenção predial, como por exemplo, a execução de toda fundação e a estrutura de concreto, não teria know-how para executar a manutenção predial de quatro escolas com área de 1.342 m². Isso não nos parece razoável.

²¹ Edital (fl. 22/23 e 33/35 da Peça n.º 11, e-Doc [8C7FE088-e](#))

²² Edital (fl. 14 da Peça n.º 11, e-Doc [8C7FE088-e](#))

61. Em outra prumada, no que diz respeito ao subitem “II.i.4”, mesmo não exigindo quantitativo mínimos, o que, em tese, não afastaria a participação de nenhum licitante, em termos legais, a exigência de serviços sem relevância técnica (pelo menos não devidamente justificados) ou valores significativos, para fins de habilitação técnica dos licitantes, afronta o que disciplina o § 1º, art. 67 da Lei n.º 14.133/2021. A seguir mais uma vez reproduzido:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

62. Ainda no que diz respeito à qualificação dos licitantes, boa prática digna de registro, remete à forma como a Jurisdicionada disciplinou a habilitação técnico-operacional, ao exigir a comprovação dos licitantes em contratos pretéritos com áreas semelhantes.

63. Isso porque, ao se comprovar a execução global bem-sucedida de um serviço/obra equivalente, já se demonstra o “saber fazer” de todos as atividades que compõem o contrato, isso, a nosso ver, evita a desclassificação técnico-operacional de licitantes em razão de exigências de quantitativos de serviços, muitas vezes, demasiadamente restritivos.

64. Dito isso, em síntese, diante dos esclarecimentos e ajustes ofertados pela Jurisdicionada, concebemos superados os itens “II.i.1” e “II.i.2”, atendidos os subitens “II.i.5” e “II.i.6” e não atendidos os subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão n.º 1.102/2024.

j) quanto ao orçamento estimativo, apresente:

1. o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;

2. forneça o acesso às fontes de preços que não se referirem aos valores da tabela Sinapi, para aferição da economicidade e da regularidade dos valores;

3. apresente o detalhamento da planilha dos encargos sociais aplicáveis à contratação, atentando-se ao limite percentual máximo de 72,91%, conforme as Decisões nºs 5.276/17, 867/20, 4.226/20, 165/21 e 3.485/22;

Manifestação da Jurisdicionada

65. Em relação ao subitem “II.j.1”, a SEE/DF informa (fl. 12):

1. O mapa de cotações (id. 138752931) fica à disposição dos órgãos de controle para consultas, quando julgar pertinente. Frise-se que tais itens são, substancialmente, reduzidos se compararmos ao universo de aproximadamente 1.217 itens que compõem a planilha orçamentária e restringem-se, praticamente, aos serviços específicos de manutenção de bombas hidráulicas - 36 itens (2,9581%) e instalação de ventilação

mecânica (duto de exaustão) - 5 itens (0,4108%) e retirada de resíduos sólidos - 2 itens (0,1643%), que juntos correspondem apenas a aproximadamente 3,5333% do valor total da pretensa contratação.

66. Quanto ao subitem “II.j.2”, responde (fl. 12):

2. Nos itens cujas composições são do "Usuário pela Secretaria", as suas composições são formadas utilizando-se os insumos do SINAPI ou os constantes nos contratos de manutenção predial anteriormente vigentes, parametrizados com base nos índices do INCC-DI/FGV, conforme imagem abaixo:

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL						
Relatório de Serviços (SERVIÇO-COMPOSIÇÃO)						
DATA BASE - REGIÃO: SINAPI - Brasília/DF (MÊS: Agosto/2023)						
02596.8.1.5U-SEDF	PLACA de identificação de vaga para PNE e Idoso, dimensões 60 x 100 cm - Padrão SITRAN, instalada no local	SER.CG	UN			234,89
4813	PLACA DE OBRA (PARA CONSTRUÇÃO CIVIL) EM CHAPA GALVANIZADA "N. 22", ADESIVADA, DE 2,4 X 1,2" M (SEM POSTES PARA FIXAÇÃO)	SER.MO	M²	0,6000000	250,00	150,00
93358	ESCAVAÇÃO MANUAL DE VALAS_AF_03/2016	SER.CG	M3	0,0165000	86,65	1,42
94974	CONCRETO MAGRO PARA LASTRO_TRAÇO 1:4,5:4,5 (CIMENTO/ AREIA MÉDIA/ BRITA 1) - PREPARO MANUAL_AF_07/2016	SER.CG	M3	0,0160000	555,77	8,89
88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,3000000	29,53	8,85
88316	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	3,0000000	21,91	65,73
01740.8.1.5U-SEDF	LIMPEZA DE CANALETAS DE ÁGUAS PLUVIAIS (INCLUSO RETIRADA E RECOLOCAÇÃO DE GRELHA)	SER.CG	M			10,64
88316	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,4855000	21,91	10,64
Observação:	Manutenção					
02.002.000007.SER-U	DEMOLIÇÃO DE DEGRAU DE PEDRA, COM FERRAMENTAS MANUAIS	SER.CG	M3			313,93
88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	1,2640000	29,53	37,32
88316	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	12,6250000	21,91	276,61
02.002.000331.SER-U	SUBSTITUIÇÃO DE ARAME FARPADO EM PROTEÇÃO TIPO 1/2 "Y" (FIO Nº 16 DWG, AMARRADOS E SOLDADOS AO SUPORTE EXISTENTE)	SER.CG	M			8,56
11002	ELETRODO AWS E-6013 (OK 46.00; WII 613) D = 2,5MM (SOLDA ELETRICA)	MAT.	KG	0,0120000	36,41	0,46
43132	ARAME RECOZIDO 16 BWG, D = 1,60 MM (0,016 KG/M) OU 18 BWG, D = 1,25 MM (0,01 KG/M)	MAT.	KG	0,0042200	19,39	0,08
43132	ARAME RECOZIDO 16 BWG, D = 1,60 MM (0,016 KG/M) OU 18 BWG, D = 1,25 MM (0,01 KG/M)	MAT.	KG	0,1350000	19,39	2,61
88251	AUXILIAR DE SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,1195000	23,27	2,78
88315	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,0900000	29,32	2,63
Observação:	TANIA (MANUTENÇÃO/2014)					

67. Em relação à medida determinada no subitem “II.j.3”, justifica (fl. 12):

3. O detalhamento do cálculo das planilhas de encargos sociais está de acordo com a composição de encargos SINAPI/CAIXA, atualizados pela CAIXA em dezembro de 2022 e válido para o ano de 2023, juntado ao id. 138677477.

Análise

68. No tocante ao subitem “II.j.1”²³, é apresentado às fls. 164/167 o mapa de cotação demandado, adotando o menor valor entre os de referência, logo, concluímos por atendido.

69. Em relação à medida determinada para os subitens “II.j.2” e “II.j.3”, tratando-se a contratação de serviços de engenharia sem dedicação exclusiva de mão de obra, e tendo sido utilizada como referência, para ambos os casos, a tabela SINAPI²⁴, consideramo-los superados.

²³ 1. o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;

²⁴ Do art. 23 da Lei nº 14.133/2021: § 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do

k) retificar o item 19.10.3 do Termo de Referência, de modo a constar, expressamente, o marco inicial (data base) para contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços, devendo ser especificar o dia/mês/ano, conforme entendimento contido na Decisão nº 3.188/23;

Manifestação da Jurisdicionada

70. Em relação à questão trazida nesse item, a Jurisdicionada pontua que (fl. 12):

*A respeito, informamos que a redação do item 19.10.3 foi ajustada (138639380) de modo a constar dia, mês e ano no qual deverão, as empresas vencedoras, se basearem para a contagem de prazo para aquisição do direito de reajuste contratual, a saber: **03/10/2023**, conforme consta do atesto de autoria das planilhas orçamentárias, id. 123751423*

Análise

71. A nova versão do Termo de Referência, por sua vez, disciplinou (fl. 189):

*19.10.3. A periodicidade anual de que trata o item anterior será contada a cada período de 12 meses, a partir da data de expedição do relatório orçamentário (Planilha Estimativa de Custo, apresentada pela SEE/DF, referência deste processo licitatório), qual seja: **03/10/2023**, com fulcro no § 1º, art. 3º da Lei nº 10.192/2001 (...)*

72. Logo, consideramos atendido o subitem “II.k” da Decisão n.º 1.102/2024.

III – determinar à SE/DF que, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

73. Para análise desse item, oportunamente iremos transcrever as alegações da Representante que foram didaticamente resumidas na “INFORMAÇÃO Nº 053/2024 – DIFLI” (fls. 35/36 da Peça n.º 17, e-DOC: 748C974A-e):

108. Em apertada síntese, a Representante contesta três disposições do Edital/Termo de Referência – TR, quais sejam:

1) Ausência de motivação para a limitação de lotes por licitante vencedor (fls. 2/7, Peça 13);

2) Possível sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF (fls.7/12, Peça 13);

3) Possível equívoco na aplicação da alíquota e na definição da base de cálculo do ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (fls. 12/13, Peça 13);

109. Acerca do primeiro ponto, o item 7.5 do TR estabelece (fl. 26, Peça 11):

7.5. NÚMERO DE LOTES A SEREM ADJUDICADOS POR LICITANTE: Cada proponente poderá sagrar-se vencedor de no máximo 4 (quatro) lotes, uma vez que se trata de prestação de serviços essenciais, visando assim a diminuição dos riscos da possibilidade da interrupção dos serviços prestados pela jurisdicionada.

110. A Representante alega que “somente poderá ocorrer a limitação em situações excepcionais, devidamente justificadas e comprovadas mediante estudo específico de que há o ‘risco iminente de inadimplência dos futuros contratos’ caso a administração promova a adjudicação de todos os lotes a uma única empresa” (fls. 3/4, Peça 13). Argumenta que “o limite da quantidade de lotes que podem ser adjudicados a um mesmo licitante deve guardar relação apenas com capacidade técnica ou econômica de a empresa executá-los” (fl. 6, Peça 13).

111. Quanto a segunda insurgência, a Representante explica que “a mesma Secretaria de Estado de Educação realizou, no ano de 2022, o Edital Pregão Eletrônico – SRP nº 10/2022, processo nº: 00080-00125562/202291, cujo objeto foi o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva, corretiva, e serviços eventuais, por demanda, nas instalações prediais e mobiliários indicados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e dos que estejam sob sua responsabilidade, com o fornecimento de mão-de-obra, materiais, ferramentas, máquinas, equipamentos (...)” (fl. 8, Peça 13).

112. Acrescenta pontuando que “em regra, não se admite a execução concomitante de dois contratos para o mesmo objeto, pois tal circunstância (obviamente) poderia ensejar em severo prejuízo ao erário diante da imprescindibilidade de fiscalização e formalização dos contratos inclusive, eventualmente gerar o pagamento em duplicidade para a execução de um mesmo objeto” (fl. 7, Peça 13).

113. No que se refere ao terceiro ponto suscitado, sobre o imposto ISS, registra que “o edital, nas planilhas orçamentárias, em relação ao BDI, estabelece que o ‘BDI adotado pela SEDF a partir de 24/12/2020: 20,26% sem desoneração, conforme Instrução Normativa nº 01/2020’ que, em suma, impõe o importe de 1% (um por cento) sobre o valor cheio de cada nota fiscal” (fl. 13, Peça 13). Nesse sentido, alega que “a alíquota devida é, na realidade, no importe de 2% (dois por cento), limitando-se apenas aos serviços e excluindo da base de cálculo o material empregado na execução”.

Manifestação da Jurisdicionada

74. No tocante à primeira questão²⁵ objeto da Representação, rememorase que questionamento similar também foi objeto de ponderação por parte desta

Corte, notadamente no subitem “II.e” da Decisão nº 1.102/2024, portanto, já debatido no contexto da presente Informação.

75. Sobre a possibilidade de sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF, a SEE/DF informa que (fls. 13):

b) No âmbito do Processo nº: 00080-00125562/2022-91, foi firmado o Contrato nº 56/2022, entre esta SEE/DF e a empresa MHS Empreendimentos - Construtora e Incorporadora EIRELI (Representante), cujo objeto é a realização de serviços de manutenção predial em imóveis alugados/locados por esta Pasta. Desse modo, uma simples consulta às escolas que compõem cada um dos 25 Lotes, id. 123190301, documento este de domínio público, levaria a citada Representante a constatar que nenhum imóvel alugado será contemplado com os serviços de manutenção predial, objeto destes autos.

76. Acerca do possível equívoco na aplicação da alíquota e na definição da base de cálculo do ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, explica a Jurisdicionada (fl. 13):

c) No tocante ao ISS, de acordo com o Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário, o percentual de ISS deverá ser “... compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

No caso concreto do Distrito Federal, a alíquota é de 2% (dois por cento), conforme disposto no Art. 38 do Decreto Distrital nº 25.508/2005, de 19 de janeiro de 2005, que regulamenta o Imposto Sobre Serviços no âmbito do Distrito Federal, que assim se transcreve:

“Art. 38. As alíquotas do imposto são as seguintes:

I – 2% (dois por cento) para os serviços listados:

... omissis...

g) nos subitens 7.02, 7.03, 7.04, 7.05, 7.17 e 7.19 da lista do Anexo I;”(gn)

Contudo, em vista do Regime de Substituição e/ou Responsabilidade Tributária para o Imposto Sobre Serviço – ISS de que trata o artigo 8º do citado Decreto, onde lista as empresas e órgãos aos quais pode ser atribuída a condição de substituto tributário, a Secretaria de Estado de

²⁵ Ausência de motivação para a limitação de lotes por licitante vencedor.

Educação faz a retenção do percentual de 1% (um por cento) de ISS sobre o valor da nota fiscal, sem qualquer dedução, percentual este instituído pela Lei nº 3.247/2003, de 17 de dezembro de 2003, devidamente regulamentado pelo § 11º, artigo 8º do Decreto nº 25.508/2005.

“Art. 8º Fica atribuída a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto cujo local da prestação do serviço situe-se no Distrito Federal, àqueles a seguir discriminados, vinculados ao fato gerador na condição de contratante, fonte pagadora ou intermediário: (NR) ...omissis...

VII – aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta; ...omissis...

*§ 11. No caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, o imposto retido será equivalente a 1% (um por cento) do preço do serviço sem qualquer dedução, **impondo-se ao prestador do serviço o ajuste na apuração normal do imposto.**” (gn)*

Vale também transcrever os subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I do sobredito decreto:

“7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).”

Ante ao acima exposto, não há o que se falar em prejuízos aos cofres públicos, visto que restou devidamente demonstrado e evidenciado que a alíquota do ISS a ser efetivamente praticada nas contratações de obras e, por similaridade, de manutenção predial, no Distrito Federal, é de 1%, consoante disposto na legislação de regência.

Análise

77. Sobre a possível sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF, em consulta ao Edital²⁶, do qual decorreu o citado contrato de manutenção predial de prédios locados, identificamos a listagem das seguintes unidades:

²⁶ https://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/pe_10_2022_edital.pdf

UNIDADE ATUALMENTE LOCADAS			
ITEM	UNIDADE	ENDEREÇO	ÁREA ESTIMADA (m ²)
1	CEF 01 Núcleo Bandeirante	EQR 02/04 - AE 07 - Bairro Candangolândia - CEP 71725250 - DF	14.000,000
2	CRE Paranoá	DF 250, KM 03, Região dos Lagos, Sítio Rosas, Paranoá/DF – CEP 71586-000	2.600,000
3	CEF 05 Itapoã	DF 250 Km 2,5 Chácara nº 03, Sítio Rosas, Região dos Lagos - Bairro PARANOÁ - CEP 71572501 - DF	4.708,100
4	CED 01 Itapoã	DF 250 Km 2,5 Chácara nº 03, Sítio Rosas, Região dos Lagos - Bairro PARANOÁ - CEP 71572501 - DF	8.468,793
5	EC CAP Paranoá	Quadra 03, Conjunto A, lotes 08 a 10, Paranoá/DF	2.172,030
6	SEDE I	SBN Quadra 02 Bloco C - Edifício Phenícia - Bairro Asa Norte - CEP 70.040-020 - DF	11.526,830
7	SEDE II	SEPN QD 511, BLOCO B, LOTE 02, ASA NORTE, BRASÍLIA DF	2.985,654
8	EC 203/CRE - Recanto das Emas	Q 203 – Recanto das Emas, Brasília – DF – 70297-400	3.002,000
9	CEI Buritizinho - Recanto das Emas	DF 280 KM 7/8 Sítio Nova Esperança, Brasília – DF – 72667-400	432,530
10	CRE - Santa Maria	CL 114, Lote "D", Santa Maria Shopping, 4º Andar, Santa Maria – DF, CEP: 72.544-200	1.188,910
11	CEI 05 - São Sebastião	Avenida das Paineiras, Quadra 08, Lote C, Jardim Botânico III – CEP: 71681-445	843,000
TOTAL DE ÁREA (m ²)			51.927,847

78. Confrontando a descrição desses estabelecimentos de ensinos com os contemplados na contratação em comento (fls. 19/43), aparentemente teríamos pelo menos uma possibilidade de sobreposição de contratos, vejamos:

Item do Pregão Eletrônico - SRP Nº 10/2022	Descrição / Endereço	Lote do Pregão Eletrônico nº 90015/2024 – SEE/DF	Descrição
1	CEF 01 Núcleo Bandeirante / EQR 02/04 - AE 07 - Bairro Candangolândia – CEP: 71.725-250 – DF	13 ²⁷	CEF 01 DO NUCLEO BANDEIRANTE / AVENIDA CONTORNO AREA ESPECIAL 7 - NUCLEO BANDEIRANTE – CEP: 71.705-040

79. No entanto, em consulta Google Maps²⁸, para o primeiro caso, pelo endereço da escola, identificamos que se trata da “EC 02 de Candangolândia”²⁹, enquanto o objeto do pregão em epígrafe, de fato, remete ao “CEF 01 Núcleo Bandeirante”³⁰.

80. No tocante à alíquota de ISS que integra o BDI de 1%, sendo o fato gerador desse tributo a prestação de serviço, no caso de construção civil, que além de serviço há também a contabilização do valor dos materiais utilizados nas obras, o valor correspondente a essa última parcela não deve ser considerado no cálculo do imposto.

81. Essa distinção é importante para garantir que o imposto incida apenas sobre a parte do valor que representa o serviço prestado e não sobre os materiais utilizados na obra. De forma geral, considera-se

²⁷ fl.31.

²⁸ <https://www.google.com.br/maps>

²⁹ <https://www.escol.as/267613-ec-02-da-candangolandia> (Consulta efetuada em 07/05/2024)

³⁰ <https://www.escol.as/267422-cef-01-do-nucleo-bandeirante> (Consulta efetuada em 07/05/2024)

adequada uma ponderação de 50% para cada parcela (serviço x materiais)³¹. Nessas circunstâncias, julgamos adequada a precificação desse tributo da forma concebida no BDI da Jurisdicionada.

82. Logo, no mérito, concebemos como não procedente a Representação oferecida empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24 (Peça n.º 13, e-Doc: 7B1F9251-e).

IV – orientar a SE/DF que, antes de contratar empresa(s) encarregada(s) para manutenção em aparelhos de ar-condicionado, promova a adequação das redes elétricas das escolas em que foram detectadas as deficiências que venham a impedir o acionamento simultâneo dos aparelhos refrigerativos;

Manifestação da Jurisdicionada

83. No que concerne a essa orientação, a SEE/DF comunica que (fl. 14):

Dado o cenário atual, esta SEE/DF, visando o máximo conforto dos alunos da Rede Pública de Ensino, distribuídos em três grandes grupos de ensino (infantil, fundamental e médio), vem implantando a construção de escolas que priorizam ao máximo a ventilação natural dos ambientes.

Outrossim, as edificações mais antigas precisam ser adaptadas para proporcionar maior conforto dos ambientes. Razão pela qual esta SEE/DF tem adquirido e instalado, nas escolas que suportam (rede elétrica compatível), equipamentos de Ar-condicionado.

Para as escolas que não suportam a instalação desses equipamentos, a SEE/DF tem atuado no sentido de prover os ajustes necessários à rede elétrica. Esse processo demanda tempo para se concretizar, pois requer a prévia construção de diversos estudos de viabilidade técnica e financeira tendentes à contratação de empresa especializada para esta finalidade.

Ademais, conforme exposto no **item "c)"** deste documento, o escopo do objeto da pretensa contratação não acode a manutenção de equipamentos de ar-condicionados.

Análise

84. Dessa forma, dada a ciência da Jurisdicionada sobre a orientação efetuada, entendemos superado o item "IV" da Decisão n.º 1.102/2024.

Assim, o órgão instrutório considera cumprido o *decisum*, com exceção dos subitens "II.i.3" e "II.i.4" da Decisão nº 1.102/24, motivo pelo qual sugere a

³¹ Do relatório que conduziu o Acórdão 2622/2013 – Plenário, referência para essa corte em matéria de BDI: (...) 182. No âmbito deste Tribunal, o relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011-TCU Plenário admitiu a incidência do ISS sobre 50% do preço de venda para os diversos tipos de obras e serviços de engenharia abordados naquele trabalho. Nesse sentido, o percentual de 50% do custo total da obra como base para a incidência do ISS também é sugerido no manual publicado pelo CREA/PB e IBEC/PB (2008, p. 43). No entanto, considera-se que essa medida é adequada para o estabelecimento de referenciais médios de BDI de obras públicas, já que o cálculo do percentual efetivo desse imposto deve ser calculado em cada caso concreto.



continuidade da licitação, cumulada com determinação, além da improcedência da Representação.

É o Relatório.

VOTO

Os autos retornam acerca do exame do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de mão de obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), de exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), de prevenção e combate a incêndio, das redes de gás liquefeito de petróleo (GLP) e das estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da SEE/DF, conforme especificações e condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

O Tribunal, por meio da Decisão nº 1.102/24³², conheceu da Representação ofertada pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda.³³ e suspendeu o certame para que fossem adotadas diversas correções ou apresentadas as devidas justificativas.

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF apresentou os esclarecimentos pertinentes, conforme peças nºs 29 e 30, e-Docs BD2D3426-e e 096EBAE2-e, respectivamente.

O Corpo técnico, após analisar as alegações apresentadas pela jurisdicionada, considera improcedente a Representação e cumprido o *decisum*, com exceção dos subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão nº 1.102/24, que assim dispõem:

- i) no que se refere à habilitação técnica: [...]
- 3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;
- 4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

³² Peça nº 24, e-Doc A6817890-e.

³³ Peça nº 13, e-DOC: 7B1F9251-c.

A ressalva se refere ao fato de a redação constante no edital não se encontrar adequada, necessitando de implementação a fim de possibilitar a aceitação de atestados de manutenção e/ou de construção e reforma, bem como a supressão de serviços sem relevância técnica ou valor significativo exigidos, em ambos os casos, em dispositivos que regimentam a habilitação técnica dos licitantes.

Dessa forma, sanados os tópicos constantes da Representação formulada pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., a instrução a considera, no mérito, improcedente.

Assim, o órgão instrutório sugere a continuidade da licitação, com determinação para que a SEE/DF, previamente, faça constar no edital as condicionantes conforme consta no item III, alíneas “a” e “b”, por mim acolhido e a fim de ampliar a competitividade do certame.

Nesse contexto, em consonância com a Unidade Técnica, à luz dos elementos informativos constantes dos autos, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) do arquivo denominado “Documento juntado conforme peça 29”, na Aba Associados do Processo Eletrônico, conforme indicado no Termo – DIFLI (peça nº 29, e-DOC: [BD2D3426-e](#));
- b) do Papel de Trabalho que compõe Peça n.º 30, e-DOC: [096EBAE2-e](#);

II. considere:

- a) superadas as diligências efetuadas nos itens “II”, *caput*, e “IV” e subitens “II.a”, “II.b”, “II.e”, “II.g”, “II.i.1”, “II.i.2”, “II.j.2” e “II.j.3” da Decisão nº 1.102/24;
- b) atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.c”, “II.d”, “II.f”, “II.h”, “II.i.5”, “II.i.6”, “II.j.1” e “II.k” da Decisão nº 1.102/24;
- c) não atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão nº 1.102/24;
- d) no mérito, improcedente a Representação oferecida pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/000124;

III. determine a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que:

- a) retifique os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I, do art. 9º da Lei nº 14.133/21;
 - b) compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;
- IV. alerte a SEE/DF que condicione a prorrogação do ajuste decorrente do presente certame ou a celebração de um contrato decorrente de uma nova licitação de objeto similar à elaboração de um plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação e a adequada formulação das propostas, nos termos Decreto nº 39.537, de 18 de dezembro de 2018;
- V. autorize:
- a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, condicionada à adoção das medidas determinadas no item III, reabrindo o prazo e encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal;
 - b) o envio de cópia do Voto, da Decisão proferida e da Informação nº 105/2024 – DIFLI à SEE/DF, ao Pregoeiro responsável pela condução do certame, e à empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para arquivamento, após a verificação do cumprimento dos itens III e V, alínea “a”, precedentes;
 - d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para arquivamento, após a verificação dos itens III e IV, alínea “a”.

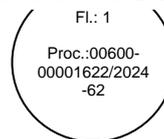
Sala das Sessões, 15 de maio de 2024.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



INFORMAÇÃO Nº 105/2024 – DIFLI

PROCESSO Nº: 00600-00001622/2024-62

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF

ASSUNTO: Diligência

VALOR ESTIMADO: R\$ 178.001.450,02

DATA DE ABERTURA: Suspensa

EMENTA: Pregão Eletrônico nº 90015/2024 – SEE/DF. Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial dos edifícios urbanos e rurais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Análise do Edital. Irregularidades. Ingresso de Representação. Análise de admissibilidade. Despacho Singular nº 92/2024 – GCAM, referendado pela Decisão nº 1.102/2024. Pelo conhecimento da Representação, suspensão do certame e determinações à Jurisdicionada. Ingresso de esclarecimentos. Cumprimento parcial da Decisão. No mérito, improcedente a Representação. Pela continuidade condicionada ao saneamento de diligências.

Senhor Diretor,

Retornam os autos acerca do exame do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, lançado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de mão de obra e insumos para reparo dos sistemas elétricos, de ar condicionado (ACJ e Air Split), de exaustão, eletrônicos e hidrossanitários, proteção de descargas atmosféricas (SPDA), de prevenção e combate a incêndio, das redes de gás liquefeito de petróleo (GLP) e das estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da SEE/DF, conforme especificações e condições estabelecidas no Edital e seus anexos.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



2. Nesta assentada, analisaremos o cumprimento da Decisão nº 1.102/2024 (Peça nº 24, e-DOC: A6817890-e), parcialmente transcrita na sequência, que referendou o Despacho Singular n.º 92/24 – GCAM (Peça nº 20, e-DOC: 209464C2-e), que conheceu a Representação ofertada pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda. (Peça nº 13, e-DOC: 7B1F9251-c) e suspendeu o certame, determinando medidas saneadoras à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, nos seguintes termos:

II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que, com fulcro no art. 170 da Lei nº 14.133/21, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 90015/2024 até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir ou apresente as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

a) junte ao edital plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, com vistas à adequada formulação das propostas, com fundamento no art. 5º da Lei nº 14.133/21, c/c caput, inciso I e § 1º, inciso VI do art. 35 do Decreto Distrital nº 44.330/23 e no Acórdão 2.573/19 – Plenário/TCU;

b) esclarecer sobre a existência ou disponibilização do Plano de Implementação das Ações de Manutenção do Patrimônio para as edificações a cargo de SE/DF, conforme instituído pelo Decreto Distrital nº 39.537/18, em especial nos artigos 18, 21, inciso VII e 38 da referida norma;

c) compatibilize a descrição do objeto de contratação em relação ao previsto no orçamento estimativo, no tocante aos serviços de reparo de ar-condicionado (ACJ e Air Split);

d) ofereça prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para a abertura das propostas, de modo a preservar a isonomia do certame e a proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como já deliberado na Decisão nº 2.165/15;

e) retificar os itens 7.5 e 7.6 do Termo de Referência, de modo a se abster de limitar o número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos, em consonância com reiterado entendimento deste Tribunal, como nas Decisões nºs 232/23, 4.617/22, 3.924/22 e 1.656/22;

f) apresente a memória de cálculo que fundamentou os quantitativos estimados nas planilhas orçamentárias, nos termos do inciso XXV, alínea “f”, do art. 6º da Lei nº 14.133/21;

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 3

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

g) *exclua o subitem 3.6.9 do Edital, de modo a permitir a participação de empresas reunidas em consórcios, pois tal medida tem potencial de ampliar a competitividade do certame;*

h) *no que tange à subcontratação, ajuste os termos do Edital, especificando quais os serviços que serão efetivamente contemplados, observando a impossibilidade de subcontratação dos serviços para os quais foram exigidos aos licitantes atestados na fase de qualificação técnica, conforme reiteradamente deliberado nas Decisões nºs 2.659/06, 1.830/10, 1.353/12, 4.052/13, 3.394/14 e 4.825/23;*

i) *no que se refere à habilitação técnica:*

1. *exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional;*

2. *ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato;*

3. *retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;*

4. *compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;*

5. *ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abrangem especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;*

6. *exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho “sob pena de inabilitação”, uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea “a”, inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21;*

j) *quanto ao orçamento estimativo, apresente:*

1. *o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 4

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

2. forneça o acesso às fontes de preços que não se referirem aos valores da tabela Sinapi, para aferição da economicidade e da regularidade dos valores;

3. apresente o detalhamento da planilha dos encargos sociais aplicáveis à contratação, atentando-se ao limite percentual máximo de 72,91%, conforme as Decisões nºs 5.276/17, 867/20, 4.226/20, 165/21 e 3.485/22;

k) retificar o item 19.10.3 do Termo de Referência, de modo a constar, expressamente, o marco inicial (data base) para contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços, devendo ser especificar o dia/mês/ano, conforme entendimento contido na Decisão nº 3.188/23;

III – determinar à SE/DF que, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

IV – orientar a SE/DF que, antes de contratar empresa(s) encarregada(s) para manutenção em aparelhos de ar-condicionado, promova a adequação das redes elétricas das escolas em que foram detectadas as deficiências que venham a impedir o acionamento simultâneo dos aparelhos refrigerativos;

3. Após a prolação da Decisão, foram juntados aos autos, notadamente na Aba Associados do Processo Eletrônico, o arquivo denominado “Documento juntado conforme peça 29”, segundo indicado no Termo – DIFLI (Peça nº 29, e-DOC: [BD2D3426-e](#)), contendo as alegações da Jurisdicionada acerca das deliberações contidas no julgado acima transcrito.

4. Contudo, levando em conta a má diagramação de algumas peças, em especial do expediente que agrega a maior parte das respostas da Jurisdicionada (fls. 217/225 / Associados / Documento juntado conforme peça 29), compilamos no Papel de Trabalho que compõe Peça n.º 30, e-DOC: [096EBAE2-e](#), o “Despacho – SEE/SUAG”, SEI/GDF n.º 139211650 com os elementos que fundamentam a resposta da Jurisdicionada.

5. Dito isso, no tópico seguinte, exporemos, mais uma vez, as determinações feitas na Decisão reproduzida e as alegações pontuadas na Representação ofertada, para, em seguida, apresentarmos a manifestação da Jurisdicionada e, por fim, procedermos à análise desses argumentos.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 5

Proc.:00600-
00001622/2024
-62**I – Análise do atendimento à Decisão n.º 1.102/2024**

II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que, com fulcro no art. 170 da Lei nº 14.133/21, c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 90015/2024 até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir ou apresente as devidas justificativas, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

Manifestação da Jurisdicionada

6. Em cumprimento a essa determinação, a Secretaria publicou no DODF nº 68, de 10/04/2024, o seguinte aviso (fl. 114 / Associados / Documento juntado conforme peça 29):

**SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
UNIDADE DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO
DAS LICITAÇÕES E AJUSTES
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

AVISO DE SUSPENSÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90015/2024 (UASG 450432)

O Pregoeiro da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal torna público aos interessados a **SUSPENSÃO** do PREGÃO ELETRÔNICO nº 90015/2024, Processo SEI-GDF 00080-00057752/2022-78, cujo o objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial sem dedicação exclusiva de mão de obra. Motivo: Determinação de Suspensão por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), consoante ao Despacho Singular nº 92/24-GCAM do TCDF, prolatado no bojo dos autos 00600-00001622/2024-62.

ANCHIETA SOARES DE SOUZA

Pregoeiro

Análise

7. Diante a publicação transcrita, consideramos atendido o *caput* do item “II” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.a) junte ao edital plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, com vistas à adequada formulação das propostas, com fundamento no art. 5º da Lei nº 14.133/21, c/c caput, inciso I e § 1º, inciso VI do art. 35 do Decreto Distrital nº 44.330/23 e no Acórdão 2.573/19 – Plenário/TCU;

II.b) esclarecer sobre a existência ou disponibilização do Plano de Implementação das Ações de Manutenção do Patrimônio para as edificações a cargo de SE/DF, conforme instituído pelo Decreto Distrital nº 39.537/18, em especial nos artigos 18, 21, inciso VII e 38 da referida norma;



Manifestação da Jurisdicionada

8. Dada a similaridade de assunto, agregamos esses dois itens da Decisão, para os quais, em linhas gerais, os argumentos trazidos pela Jurisdicionada muito se assemelham, *in verbis* (fl. 01/02)¹:

*Como é do conhecimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal conta com, **aproximadamente, 769 imóveis**, sem considerar os prédios alugados que não fazem parte do escopo da pretensa contratação, localizados em 35 (trinta e cinco) Regiões Administrativas, distribuídos em um raio de 5.779.999 km² com características de áreas urbanas e rurais.*

*A maioria dessas edificações foi construída há mais de 40 anos, o que **requer um quantitativo acentuado de realização de intervenções na sua estrutura física** para adaptá-la às novas exigências da legislação atual, de modo a viabilizar um diagnóstico/intervenções precoces nas irregularidades das edificações (manutenção preditiva preventiva), evitando, sobretudo, as ocorrências de demandas emergenciais e a deterioração das instalações.*

*Para tanto, além da grande monta de recursos que deverão ser disponibilizados pelo poder público, cabe destacar que, **para levar a termo uma empreitada dessa ordem (inspeções/intervenções periódicas na infraestrutura das unidades escolares), torna se imprescindível o incremento do corpo técnico (arquitetos e engenheiros)**.*

(...)

Em que pese as dificuldades relatadas, dentro das possibilidades desta Casa, o funcionamento das Unidades de Ensino é assegurado pela atuação dos contratos de manutenção predial, os quais suprem as necessidades imediatas de manutenção das escolas ocasionadas pelo desgaste natural do uso das edificações e, ainda, das intercorrências emergenciais.

*Nesse sentido, a **Diretoria de Engenharia, em parceria com as Coordenações Regionais de Ensino e com base nas prioridades de cada Regional de Ensino, desenvolveu o Plano de Manutenção com a previsão das escolas a serem atendidas ao longo dos próximos 3 (três) anos e suas respectivas demandas (id. 138597468)**, sem contarmos com os atendimentos emergenciais que são demandados rotineiramente e não são passíveis de planejamento.*

Cabe esclarecer que, após a contratação dos referidos ajustes, tal Plano poderá ser atualizado com a priorização das demandas a serem atendidas no decorrer da sua vigência, tendo em vista que a manutenção predial é um

¹ Todas as indicações de folhas que serão feitas na presente informação, que não tenham a indicação da sua respectiva peça dos autos, remetem às folhas do arquivo PDF, juntado aos autos na Peça n.º 30, e-DOC: [096EBAE2-e](#).

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 7

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

*processo extremamente dinâmico, cujas prioridades mudam cotidianamente e que, apesar de haver esse planejamento prévio, **tem-se como procedimento padrão que os serviços de manutenção sejam levados a efeito somente após vistoria in loco pelo executor do contrato,** juntamente com a empresa contratada e a direção escolar para levantamento e definição dos serviços prioritários, visto que não é possível o atendimento integral das demandas por meio de contratos de manutenção, **vislumbrando-se, em alguns casos, a necessidade de procedimentos licitatórios específicos para tal fim.***

Nesse âmbito, pode haver casos de uma escola não estar contemplada, inicialmente, no referido documento, mas que poderá ser incluída, desde que previamente vistoriada pela equipe técnica desta Pasta, ou então, poderá haver serviços que estavam previstos de serem executados por meio dos contratos de manutenção, entretanto, em razão da urgência da sua execução, acaba sendo levado a efeito pela escola com recursos próprios.

Tal situação acaba trazendo ainda mais dinamicidade aos processos de manutenção das Unidades de Ensino.

*Desse modo, **acostamos ao id. 138597468, o Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027,** antevendo a possibilidade de prorrogação da vigência dos contratos por um prazo máximo de 10 (dez) anos, com fulcro no Art. 107 da Lei nº 14.133/2021.*

9. Ainda nesse sentido, informa que (fl. 02):

*(...) somente após a adequação da estrutura física aos parâmetros edifícios e de acessibilidade, torna-se viável a elaboração de um plano eficiente de intervenções de manutenção de natureza **preventiva,** nos termos do Decreto Distrital nº 39.537/18.*

*Por outro lado, o **Plano de Manutenção, de natureza eminentemente corretiva, elaborado por esta Pasta, anualmente atualizado pela área técnica em conjunto com as Coordenações Regionais de Ensino, revela-se como o meio mais eficiente e eficaz para atendimento sistematizado das demandas de manutenção dos estabelecimentos educacionais públicos,** sendo o contrato de manutenção o único recurso que possuímos para minimizar os problemas ocorridos nos próprios desta Secretaria, já que não dispomos de mão de obra e tampouco equipamentos e materiais para atender as demandas das unidades de ensino.*

(...)

*Por fim, cumpre registrar, ainda, que, considerando o grande volume de edificações a serem vistoriadas para compilação e inserção de informações no “Sistema de Patrimônio Público” (SPP) e, ainda, a extrema complexidade desse sistema, **entendemos que não é possível o atendimento desta demanda no presente momento com o quadro de servidores técnicos desta SIAE, vislumbrando-se a necessidade de contratação de***



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 8

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

empresa especializada para levantamento e cadastramento das informações no referido Sistema e, bem assim, a sintetização da sua estrutura para se adequar às peculiaridades do maior patrimônio imobiliário do GDF.

Análise

10. O documento nominado “Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027”, consta apensado às fls. 130/162.

11. Percebemos que as informações contidas nele limitam-se a listar as unidades escolares e a descrever de maneira bem reduzida algumas demandas, vejamos, a título de exemplo, o detalhe do documento:

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR - SIAE PLANO DE MANUTENÇÃO 2024-2027	
Coordenação Regional de Ensino de Planaltina	
Lote 01 - Planaltina Urbana	
Unidade Escolar	Demanda/ Manutenção
CEI 01 de Planaltina	Revisão das instalações elétricas e hidráulicas, pintura geral e revisão de pisos com rachaduras
EC 01 de Planaltina	Revisão do forró, das instalações elétricas e das rampas de acessibilidade. Revisão das canaletas de águas pluviais.
EC 06	Revisão nos lavabos da entrada da escola, nas instalações elétricas, revisão nas janelas da cantina e salas de aulas, adequações na sala dos servidores, revisão nas instalações sanitárias dos banheiros e revisão dos forros.

12. Ou seja, o Plano disponibilizado possui informações muito aquém do que institui o Decreto nº 39.537, de 18 de dezembro de 2018, que regimenta:

Art. 18. O Plano de Manutenção e Controle Predial - PMAc visa estabelecer procedimentos de manutenção preventiva e corretiva, cronogramas para as atividades de manutenção do patrimônio, procedimentos de vistoria técnica e inspeção predial, e fiscalização de manutenção dos imóveis, edificados ou não, em uso pela Administração Pública do Distrito Federal na condição de proprietário, locatário, cessionário, preposto ou responsável.

Art. 19. São objetivos do PMAc:

I - identificar o agente público local responsável pela gestão da edificação;

II - disponibilizar dados técnicos referentes à implantação da edificação, inclusive nos casos de construção após a publicação deste Decreto;

III - prever vistorias periódicas, de acordo com cronograma de cada edificação, com relatórios técnicos conclusivos.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 9

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

IV - providenciar, caso necessário, a elaboração do LIP, observadas as normativas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia - IBAPE;

V - prever ações corretivas apontadas nos relatórios e/ou LIP, antes da próxima vistoria, ou em prazo inferior, de acordo com avaliação do grau de risco.

VI - organizar e manter os elementos e sistemas edíficos para o perfeito, completo e contínuo funcionamento das edificações;

VII - padronizar os procedimentos que visem minimizar o risco potencial à saúde dos ocupantes;

VIII - orientar o acompanhamento de implementação das medidas levantadas em inspeção;

IX - prever a periodicidade e estabelecer a obrigatoriedade dos serviços de manutenção preventiva e corretiva das edificações, suas instalações e equipamentos, incluindo pequenos reparos, visando a prevenção de riscos à saúde de seus ocupantes.

§ 1º No PMaC deve conter a identificação do estabelecimento, a descrição das atividades desenvolvidas, o período de uso da edificação, as recomendações a serem adotadas em situações de não conformidades, para garantia de segurança das instalações e da edificação.

§ 2º A periodicidade de atualização, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento dos planos de manutenção predial deverão ser estabelecidos pelo CGMPDF.

§ 3º O PMaC é derivado das Vistorias e Inspeções Técnicas e Laudos de Inspeção Predial - LIP.

13. Noutro giro, é digno de nota que a contratação é impreterível, e que a adequação do “Plano de Manutenção para o período de 2024 a 2027” ao padrão detalhamento estabelecido no Decreto nº 39.537/2018 demandaria, inevitavelmente, a necessidade de realização de contratações emergenciais, a julgar pelas condições dos equipamentos a serem mantidos, objeto de atuação deste Tribunal em várias ocasiões, como por exemplo, no âmbito do Processo nº 20990/2015-e, e pelas informações reiteradamente noticiadas na mídia².

14. Ademais, a rotina implementada pela Secretaria na ocasião da execução do contrato, de que: “(...) os serviços de manutenção sejam levados a efeito

² <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2018/07/31/nove-em-cada-10-escolas-publicas-do-df-precisam-de-reforma-moderada-ou-grande-diz-tribunal-de-contas.ghtml> / <https://globoplay.globo.com/v/8526853/> (Acesso em 02/05/2023)

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 10

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

somente após vistoria in loco pelo executor do contrato (...)”, tem aderência com as boas práticas de gestão de contratos desse escopo e minimizam os riscos de superfaturamento por quantidade³ e má execução dos reparos a serem executados.

15. Dito isso, diante dos fatos narrados pela Secretaria, e das condições em que se encontram as edificações, que comumente demandam intervenções mais severas (reforma/reconstrução), torna-se desarrazoado para o interesse público, nesse momento, a paralisação da licitação para a realização de um plano de manutenção aos moldes delineados pelo Decreto nº 39.537/2018.

16. Principalmente, em edificações cujas intervenções a serem executadas são, em muitos casos, medidas meramente paliativas se colocadas em perspectiva com as necessidades reais.

17. Assim sendo, entendemos, por ora, oportuno afastarmos a necessidade de apresentação de um plano de manutenção “(...) **detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades** (...)”, condicionando a apresentação de um plano nesses padrões, no caso da ocorrência de uma possível prorrogação do ajuste decorrente da presente licitação ou da celebração de um contrato decorrente de uma nova licitação.

18. Portanto, diante dos esclarecimentos ofertados e das circunstâncias que delineiam a licitação, concluímos como superados os itens “II.a” e “II.b” da Decisão n.º 1.102/2024.

19. Restando necessário, portanto, nos casos indicados acima a elaboração de um plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação, nos termos do Decreto n.º 39.537, de 18 de dezembro de 2018.

II.c) compatibilize a descrição do objeto de contratação em relação ao previsto no orçamento estimativo, no tocante aos serviços de reparo de ar-condicionado (ACJ e Air Split)

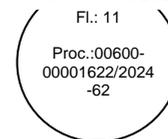
Manifestação da Jurisdicionada

³ Medição de quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



20. No que tange a essa demanda, a SEE/DF registra que (fl. 02):

De início, gostaríamos de salientar que, no caso concreto da pretensa contratação, os reparos dos sistemas de ares-condicionados, referem-se, tão somente, à rede elétrica de suporte aos equipamentos que é composta por vários eletrocondutores que são indispensáveis para o pleno funcionamento dos aparelhos (ACJ e Air Split).

*Nesse sentido, para maior clareamento do objeto da licitação e para que não restem dúvidas acerca dos serviços a serem executados no âmbito dos futuros contratos advindos do **Pregão Eletrônico nº 90015/2024**, foi compatibilizada a descrição do objeto da contratação com os itens previsto na Planilha Orçamentária e Especificações Técnicas, de forma sucinta, a saber:*

*"1.1. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de **manutenção predial**, com fornecimento de mão-de-obra e insumos para reparos nas instalações hidráulicas, sanitárias, elétricas, eletrônicas, mecânicas, de prevenção e combate a incêndio, bem como nas estruturas físicas dos edifícios urbanos e rurais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, sem dedicação exclusiva de mão de obra."*

*Cabe ressaltar que, para melhor entendimento do certame licitatório, o objeto da licitação foi descrito de forma breve, cabendo, portanto, aos participantes da licitação, antes da formalização de suas propostas de preços, obrigatoriamente, atentar-se para, além dos itens relacionados nas Planilhas Estimativas, o inteiro teor do **CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES** (id. 109128988), que é a peça técnica descritiva dos serviços a serem executados nas edificações, e, ainda, as relações de escolas acostadas ao id. 123190301.*

21. O novo "Caderno de Especificação" citado integra o processo administrativo de contratação (SEI n.º 109128988) e encontra-se acostado às fls. 44/129.

22. Por sua vez, a nova versão do Termo de Referência (SEI n.º 138639380), para o qual a redação do subitem 1.1 foi reformulada, compõe as fls. 168/208.

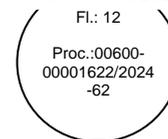
Análise

23. Diante da elucidação efetuada, qual seja: de que "(...) os reparos dos sistemas de ares-condicionados, referem-se, tão somente, à rede elétrica de suporte aos equipamentos que é composta por vários eletrocondutores que são indispensáveis para o



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



pleno funcionamento dos aparelhos (ACJ e Air Split)”. entendemos superado o item “II.c” da Decisão n.º 1.102/2024.

d) ofereça prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para a abertura das propostas, de modo a preservar a isonomia do certame e a proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como já deliberado na Decisão nº 2.165/15;

Manifestação da Jurisdicionada

24. No tocante a esse ponto da Decisão, o Pregoeiro manifesta-se (fl. 118 / Associados / Documento juntado conforme peça 29):

*8. Nessa toada; nada obstante entender que o prazo outrora concedido cumpre o dispositivo legal e é, a meu sentir, razoável para que as licitantes analises o objeto e formulem propostas; vislumbrando preservar os princípios da isonomia e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e em cumprimento da ao Despacho Singular nº 92/24-GCAM e informação nº 53/20247 - DIFLI do TCUF; **informo que este Pregoeiro, quando da eventual republicação do Edital de licitação para este objeto, concederá prazo razoável entre a data do aviso de licitação e a data para abertura das propostas.***

Análise

25. Diante do relatado, concluímos como atendido o subitem “II.d” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.e) retificar os itens 7.5 e 7.6 do Termo de Referência, de modo a se abster de limitar o número de lotes a serem adjudicados a um mesmo licitante, haja vista a própria legislação prever mecanismos para garantir a continuidade de execução dos contratos, em consonância com reiterado entendimento deste Tribunal, como nas Decisões nºs 232/23, 4.617/22, 3.924/22 e 1.656/22;

Manifestação da Jurisdicionada

26. No que concerne essa exigência, a Jurisdicionada esclarece que (fls. 03/04):

A limitação pelo número de lotes, no máximo 4, guarda a mais estrita relação com a manutenção do interesse público, no que se refere à continuação da prestação de relevante serviço, a saber: educação pública gratuita de qualidade.

A cautela administrativa de limitar a participação em no máximo 4 lotes por empresa encontra guarida no próprio conceito de licitar, que exalta a máxima

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 13

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

participação de interessados, ampliando a concorrência e a aumentando a inclusão empresarial nos certames de interesse público.

Ademais, ratificam-se e complementam-se as justificativas já constantes no Termo de Referência que delinea a pretensa contratação, que dentre outros termos, justifica que:

*As empresas que serão contratadas deverão atuar nas unidades escolares e demais imóveis próprios, cujos serviços deverão ser prestados por uma **única Contratada para CADA LOTE**, não excluindo a possibilidade de uma mesma empresa ganhar mais de 1 (um) lote, desde que atenda as exigências do Termo de Referência e Edital;*

Para a escolha da divisão por LOTE levou-se em consideração a estrutura administrativa do Distrito Federal, composta por Regiões Administrativas, podendo haver a divisão de lotes dentro de uma mesma Região Administrativa e agrupamento de unidades escolares em Regiões Administrativas distintas, face ao número de escolas e a área construída das unidades;

A decisão cautelar de limitar a participação por lotes arrimou-se em apontamentos pretéritos do próprio Tribunal de Contas, que, quando da análise do Processo Administrativo nº. 112.003.018/2016, externou entendimento da lavra do Conselheiro Renato Rainha no sentido de que a limitação de lotes por licitante é possível, senão vejamos:

"para contratação de serviços públicos essenciais", desde que tal regra se mostre fundamental para se atingir o interesse público."

*A presente limitação do número de lotes por vencedores visa, principalmente, evitar vários problemas na execução dos contratos desta Secretaria. À vista dessa experiência empírica, constatamos que, **caso a contratada enfrente problemas de ordem operacional**, o monopólio de uma empresa detendo vários lotes licitados **é extremamente prejudicial** e, via de regra, compromete a execução da totalidade dos serviços.*

*Exempli gratia, caso uma empresa sagre-se vencedora de 10 dos 25 lotes de manutenção, e essa contratada tenha dificuldades com a logística de atendimento fático destes lotes, tem-se **iminente risco de prejuízo público**, uma vez que em 10 lotes existam em média 300 escolas, as quais seriam diretamente prejudicadas em seus mais básicos serviços mantenedores de funcionamento estrutural.*

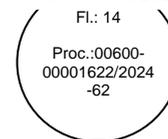
Ato contínuo, o TCDF, (Processo n.º: 37.910/2016-e - Conselheiro - Relator e. Inácio Magalhães Filho) admite a limitação de lotes para que se evite falha na prestação do serviço:

"Tal excepcionalidade é permissível tendo em vista que o princípio da legalidade convive com o cânone do interesse público, de forma que "os princípios que norteiam os atos da Administração Pública, quando em confronto, indicam deva prevalecer aquele que mais se coaduna com o da razoabilidade."



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



Outrossim, o Tribunal deliberou nesse mesma senda no âmbito do Processo n.º 2.464/2016-e, destacando-se o seguinte trecho do elucidativo voto do e. Conselheiro Paulo Tadeu:

“(…) no caso de eventual falha na prestação dos serviços pela única empresa prestadora de serviços para todos os lotes, salvaguarda os princípios do interesse e da continuidade dos serviços públicos. Com a adoção da medida, há diminuição dos riscos da possibilidade da interrupção dos serviços prestados pela jurisdicionada, na sua essencial atividade fim. (….) Não se pode perder de vista que o objeto da licitação em voga pode ser considerado como essencial, porquanto a Caesb depende dos serviços que serão contratados para atender à sua finalidade institucional (….)”

Neste sentido, o presente procedimento licitatório se encaixa nos mesmos argumentos acima mencionados, sobretudo, quanto à essencialidade dos serviços a serem prestados, haja vista tratar-se de contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção predial escolar e, assim, possibilitar a esta Secretaria atender a sua finalidade institucional.

*Oportuno explicar que, da época da construção das primeiras escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal até o momento, foram usadas **diversas tipologias construtivas para a edificação das escolas**, estando a sua grande maioria em funcionamento até a presente data, a saber: **alvenaria convencional, alvenaria em blocos de concreto, alvenaria em tijolos aparentes, mista (argamassa armada e alvenaria), argamassa armada, painel drywall e pré-moldado de concreto.***

Nesse passo, são utilizados diversos tipos de estrutura (concreto armado, concreto pretendido, metálica, madeira, argamassa armada); diversos tipos de cobertura (laje impermeabilizada, telha de barro, telha metálica, telha de fibrocimento); diversos tipos de paredes (reboco com pintura, tijolinho aparente, painel de argamassa armada, tijolinho com pintura, blocos de concreto com chapisco, painel de concreto pré-moldado, painel fibrocimento); diversos tipos de piso (concreto polido, concreto rústico, cerâmica, vinílico, madeira, granitina, cimentado); diversos tipos de forro (laje aparente, forro pacote, gesso, climatex, laje com pintura, PVC e madeira), isto só para demonstrar uma parte da diversidade dos serviços executados por meio da contratação em comento.

A título de exemplo, enumeramos alguns dos serviços passíveis de serem executados por meio da contratação em comento:

- 1. Recuperação de estruturas;*
- 2. Reforço de fundações;*
- 3. Substituição/recuperação de paredes;*
- 4. Substituição/recuperação de portas e esquadrias e vidros;*
- 5. Substituição/recuperação de cobertura;*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 15

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

6. *Substituição/recuperação de revestimentos (pisos; paredes; forros; pinturas);*
7. *Substituição/recuperação de impermeabilizações (lajes, calhas, reservatórios);*
8. *Substituição/recuperação de acabamentos e arremates (rodapés, soleiras, guarda-corpos, rufos, pingadeiras, calhas, protetor de paredes, buzínates);*
9. *Substituição/recuperação de corrimãos, brises, sanitários;*
10. *Substituição/recuperação de aplicações de postes, placas e quadros;*
11. *Reposição/recuperação de cercas, alambrados, portões, muros;*
12. *Recuperação de pavimentações;*
13. *Substituição/recuperação de instalações de água fria;*
14. *Substituição/recuperação de redes coletoras de esgoto;*
15. *Substituição/recuperação de instalações elétricas, telefonia, alarme de incêndio e iluminação de emergência, antena coletiva, cabeamento estruturado;*
16. *Substituição/recuperação de instalações de gás combustível;*
17. *Recuperação/substituição de instalações de prevenção e combate a incêndio;*
18. *Recuperação/substituição de sistemas de proteção de descargas atmosférica.*

*Além do acima exposto, consideramos importante ressaltar a complexidade operacional da prestação dos serviços, visto que estamos falando da realização de manutenção em aproximadamente 769 (setecentos e sessenta e nove) prédios, localizados em 35 (trinta e cinco) Regiões Administrativas, distribuídos em um raio aproximado de 5.779.999 km² com características de áreas urbanas e rurais, **devendo a empresa ter estrutura operacional para executar manutenção de forma concomitante em todos os prédios, para a qual for contratada.***

*Buscando demonstrar a complexidade dos serviços de manutenção predial, objeto destes autos, explanamos que surgem **diariamente** problemas nos prédios desta Pasta, problemas estes que devem ser solucionados de forma imediata, para que as atividades escolares não sofram solução de continuidade, devendo a contratada atender de forma imediata e **simultânea**, todos os imóveis. Por muitas vezes tais, problemas deverão ser atendidos de forma emergencial, para que não seja colocada em risco a comunidade escolar.*

Muitos desses problemas que exigem manutenção emergencial são causados, por exemplo, pelas intempéries que rotineiramente provocam destelhamento e sinistros em trechos de muros de várias escolas, sendo necessários reparos imediatos, considerando que, por muitas vezes, apresentam risco eminente que pode ocasionar acidentes sérios aos



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 16

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

membros da comunidade escolar e aos transeuntes. Tais atendimentos podem ensejar a necessidade da contratada ter que atuar em diversos prédios ao mesmo tempo.

Não é demais destacar que atos de vandalismos são comuns nos prédios públicos e que, na maioria das vezes, tais atos exigem a intervenção emergencial das empresas de manutenção, pois provocam estragos significativos na estrutura das escolas.

Para uma melhor visualização dos imóveis que serão atendidos pela contratação objeto destes autos, destacamos, mais uma vez, o quantitativo de prédios que deverão compor cada contrato, de acordo com o item 2 do Termo de Referência:

DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES			
LOTE	DESCRIÇÃO DO LOTE	N.º DE UNIDADES	IDENTIFICADOR (ID)
1	PLANALTINA URBANA - RA VI	50	123613201
2	CEILÂNDIA NORTE, PÔR DO SOL E SOL NASCENTE - RA IX E XXXII	65	123613597
3	ASA SUL - RA I	62	123613747
4	TAGUATINGA - RA III	61	123613915
5	CEILÂNDIA SUL - RA IX	42	123614060
6	SAMAMBAIA - RA XII	66	123614274
7	GAMA - RA II	51	123614408
8	SOBRADINHO - RA V	29	123614527
9	RECANTO DAS EMAS - RA XV	32	123614759
10	BRAZLÂNDIA - RA IV	37	123614956
11	SANTA MARIA - RA XIII	35	123615077
12	ASA NORTE, - RA I	35	123615222
13	NÚCLEO BANDEIRANTE, RIACHO FUNDO I E RIACHO FUNDO II - RA VIII, RA XVII E XXI	29	123615358
14	GUARÁ - RA X	23	123615596
15	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTÂNICO - RA XIV E XXVII	28	123615746
16	ITAPOÃ E PARANOÁ - RA XXVIII E VII	31	123615910
17	PLANALTINA RURAL - RA VI	25	123616166
18	CRUZEIRO, SUDOESTE E LAGO SUL - RA	14	123616409
19	SOBRADINHO II - RA XXVI	11	123616522
20	ÁGUAS CLARAS, ARNIQUEIRAS E VICENTE PIRES - RA XX, XXXIII E XXX	12	123616652
21	LAGO NORTE E VARJÃO - RA XVIII E XXIII	8	123616832
22	FERCAL - RA XXXI	10	123616979
23	SCIA E SIA - RA XXV E XXIX	6	123617114
24	PARK WAY - RA XXIV	3	123617209
25	CANDANGOLÂNDIA - RA XIX	4	123617365
	TOTAL	769	

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 17

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Sopesando a quantidade de escolas em cada Lote e, ainda, que os serviços em sua maioria são realizados de forma concomitante em diversos prédios distribuídos nos 5.779.999 km² do território do DF, a experiência de reiterados anos de acompanhamento de contratos de manutenção predial nesta Casa comprova que é primordial a limitação de 4 (quatro) lotes por empresa.

Além disto, a limitação de 4 (quatro) lotes a serem adjudicados para cada LICITANTE possibilitará não só a agilização na realização dos serviços, mas também a participação de um maior número de empresas a executá-los, diminuindo as restrições à concorrência, como já abordado acima.

Análise

27. De início, cumpre registrar que a licitação foi dividida em 25 lotes, correspondendo 4 lotes, em números absolutos, portanto, ao percentual de 16% da contratação.

28. O Edital (Peça n.º 11, e-Doc 8C7FE088-e) registra a divisão do número de escolas a serem contempladas e o valor de cada lote, da seguinte forma:

Lote	Localidade	n.º Unidades	Valor Estimado
1	Planaltina Urbana – RA VI	50	R\$ 16.463.054,98
2	Ceilândia Norte, Pôr do Sol e Sol Nascente – RA IX e XXXII	65	R\$ 16.318.048,18
3	Asa Sul – RA I	62	R\$ 14.465.835,01
4	Taguatinga – RA III	61	R\$ 14.400.544,21
5	Ceilândia Sul – RA IX	42	R\$ 13.722.598,50
6	Samambaia – RA XII	66	R\$ 13.050.356,15
7	Gama – RA II	51	R\$ 8.114.687,10
8	Sobradinho – RA V	29	R\$ 9.085.883,47
9	Recanto das Emas – RA XV	32	R\$ 8.758.013,53
10	Brazlândia – RA IV	37	R\$ 8.274.484,18
11	Santa Maria – RA XIII	35	R\$ 7.428.408,81
12	Asa Norte – RA I	35	R\$ 6.940.436,34
13	Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II - RA VIII, RA XVII e XXI	29	R\$ 6.694.897,96
14	Guará – RA X	23	R\$ 5.587.754,74
15	São Sebastião e Jardim Botânico – RA XIV e XXVII	28	R\$ 4.755.911,42
16	Itapoã e Paranoá – RA XXVIII E VII	31	R\$ 4.636.029,90
17	Planaltina Rural – RA VI	25	R\$ 4.489.597,18
18	Cruzeiro, Sudoeste e Lago Sul – RA	14	R\$ 2.987.346,59
19	Sobradinho II – RA XXVI	11	R\$ 2.805.283,77
20	Águas Claras, Arnieiras e Vicente Pires – RA XX,	12	R\$ 2.532.969,52

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 18

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Lote	Localidade	n.º Unidades	Valor Estimado
	XXXIII E XXX		
21	Lago Norte e Varjão – RA XVIII e XXIII	8	R\$ 1.653.070,35
22	Fercal – RA XXXI	10	R\$ 1.334.984,82
23	SCIA e SIA – RA XXV E XXIX	6	R\$ 1.261.130,19
24	Park Way – RA XXIV	3	R\$ 1.152.314,78
25	Candagolândia – RA XIX	4	R\$ 1.087.808,33
	Média	30,76	7.120.058,00

29. Apesar do alto desvio padrão, a título de abstração, temos, em média, 30 escolas e um valor de R\$ 7.120.058,00 por lote.

30. Isso, para quatro lotes, perfaz um total de 120 escolas e um montante contratado de cerca de R\$ 28.480.232,20, valores bem representativos para contratações dessa natureza, que, no caso concreto, podem ser bastante ampliados⁴.

31. É legítima a preocupação da Jurisdicionada em reconhecer a essencialidade do serviço, e diante disso, o impacto significativo para a sociedade decorrentes das interrupções de obras, reformas ou manutenções de unidades escolares⁵.

32. Do mesmo modo, reconhece-se a complexidade que é para uma empresa prestar serviços de manutenção predial, de mobilizar/gerir pessoal, insumos e equipamentos de forma concomitante para várias frentes de trabalho, considerando especialmente a realidade narrada de como funciona as escolas públicas, em que os problemas complexos surgem diariamente, demandando intensa capacidade operacional das empresas prestadoras de serviço. Acrescente-se a isso que tais situações podem ter seu cumprimento prejudicado pela demasiada quantidade de compromissos assumidos por um mesmo licitante.

33. Diante de todo esse quadro, vislumbra-se coerente o receio de concentração excessiva de lotes por uma única empresa.

⁴ Caso seja vencedora dos lotes de n.ºs 01, 02, 03 e 04, a empresa terá seu escopo de contrato ampliado para 238 escolas e um contrato de cerca de R\$ 61.647.482,38.

⁵ <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/df1/video/secretaria-de-educacao-adia-entrega-do-cem-10-de-ceilandia-12565249.ghtml>

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 19

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

34. Portanto, diante das alegações trazidas pela Secretaria, em especial, do elevado número de edificações a serem atendidas, entendemos por razoável a limitação em quatro lotes a serem adjudicados para uma mesma empresa na licitação em comento.

35. Logo, concluímos como superado o subitem "II.e" da Decisão n.º 1.102/2024.

II.f) apresente a memória de cálculo que fundamentou os quantitativos estimados nas planilhas orçamentárias, nos termos do inciso XXV, alínea "f", do art. 6º da Lei nº 14.133/21;

Manifestação da Jurisdicionada

36. Quanto a essa determinação, a SEE/DF esclareceu que (fl. 06/07):

No que se refere aos itens 53 a 56 do DESPACHO SINGULAR Nº 92/24 – GCAM (137863162), que gerou a determinação "f", informamos que o custo estimado de manutenção anual - CEM (id. 123618311) é calculado através de dados paramétricos, ou seja, considerando o custo de reposição de edifício, de acordo com o seguinte cálculo:

$$CEM = 2,7\% \times \text{área total estimada} \times \text{preço médio do m}^2$$

Relativo ao custo estimado de manutenção anual (CEM), cabe ressaltar que, para a fixação do percentual de 2,7%, foi utilizado como referência bibliográfica estudos de custos anuais de reposição dos edifícios, tabelado na obra de JOHN, VN (1988), "Custos de Manutenção em Edifício", in: Seminário sobre Manutenção de Edifícios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, anais vol. I, pp. 32-51, setembro, e, também, na tese de mestrado do Engenheiro Benedito Arruda Ribeiro Lopes (1998) "Sistema de Manutenção Predial para Grandes Estoques de Edifícios: Estudo para inclusão do componente "Estrutura de Concreto", UNB 1998, constando do link [Universidade de Brasília](#).

A área total estimada é o somatório de todos os lotes em m², segundo planilhas juntadas ao id. 123618127.

O preço médio do m² tem como referência as obras de manutenção executadas pela Secretaria de Educação, no período de 2019 a 2023, conforme tabela anexada ao id. 123618311, estando as planilhas acostadas aos ids. 138672950, 138673208, 138674393 e 138673708.

Por outro lado, os quantitativos dos itens de cada Lote foram estimados com base em parâmetros de serviços de manutenção executados nos estabelecimentos de ensino desta Secretaria, cujos serviços foram realizados no período de 2017 a 2022.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 20

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Portanto, o custo de reposição de edifício, ou seja, o custo de manutenção real licitado, é comparado com o custo de reposição paramétrico sendo menor ou igual ao custo paramétrico, conforme demonstrado abaixo:

COMPARATIVO DE CUSTOS ESTIMADO COM OS CUSTOS DESONERADOS E NÃO DESONERADOS

LOTE	DESCRIÇÃO DO LOTE	ÁREA ESTIMADA m²	(%) ÁREA ESTIMADA	ÍNDICE MÁXIMO	PREÇO MÉDIO TOTAL(R\$)	CUSTO ESTIMADO DA MANUTENÇÃO(R\$)	(%) CUSTO MANUTENÇÃO	CUSTO DESONERADO(R\$)	(%) CUSTO DESONERADO	CUSTO NÃO DESONERADO(R\$)	(%) CUSTO NÃO DESONERADO
LOTE 01	PLANALTIMA URBANA - RA.VI	196.427,61	9,4203	2,7	3498,97	R\$ 18.556.946,49	9,4203	R\$ 17.081.101,73	9,2532	R\$ 16.463.054,98	9,2488
LOTE 02	CILANDRIA NORTE, PÓR DO SOL, ESOL NASCENTE - RA.IX E XXXII	194.576,05	9,3315	2,7	3498,97	R\$ 18.382.025,57	9,3315	R\$ 16.931.120,14	9,1720	R\$ 16.318.048,18	9,1674
LOTE 03	ASA SUL - RA.I	172.532,40	8,2743	2,7	3498,97	R\$ 16.299.513,67	8,2743	R\$ 15.007.807,33	8,1301	R\$ 14.465.835,01	8,1268
LOTE 04	TRAGATINGA - RA.III	171.685,66	8,2337	2,7	3498,97	R\$ 16.219.520,29	8,2337	R\$ 14.940.207,69	8,0994	R\$ 14.400.544,21	8,0901
LOTE 05	CILANDRIA SUL - RA.IX	161.072,79	7,7727	2,7	3498,97	R\$ 15.311.371,41	7,7727	R\$ 14.239.480,51	7,7138	R\$ 13.722.598,50	7,7099
LOTE 06	SAMAMBAIA - RA.VII	154.438,18	7,4066	2,7	3498,97	R\$ 14.590.111,19	7,4066	R\$ 13.542.019,44	7,3360	R\$ 13.050.356,15	7,3316
LOTE 07	GAMA - RA.II	95.967,82	4,5065	2,7	3498,97	R\$ 8.877.345,74	4,5065	R\$ 8.424.436,19	4,5637	R\$ 8.114.687,10	4,5588
LOTE 08	SOBRADINHO - RA.V	108.141,43	5,1863	2,7	3498,97	R\$ 10.216.357,72	5,1863	R\$ 9.427.944,31	5,1073	R\$ 9.085.883,47	5,1044
LOTE 09	RICARDO DAS BRAS - RA.IV	103.938,41	4,9807	2,7	3498,97	R\$ 9.819.289,22	4,9807	R\$ 9.088.844,03	4,9235	R\$ 8.758.013,33	4,9202
LOTE 10	BRAZILÂNDIA - RA.IV	96.009,19	4,6044	2,7	3498,97	R\$ 9.070.198,44	4,6044	R\$ 8.515.972,48	4,6133	R\$ 8.274.408,18	4,6485
LOTE 11	SANTA MARIA - RA.XIII	86.414,70	4,1443	2,7	3498,97	R\$ 8.163.785,96	4,1443	R\$ 7.708.425,77	4,1758	R\$ 7.428.408,81	4,1732
LOTE 12	ASA NORTE - RA.I	81.721,85	3,9192	2,7	3498,97	R\$ 7.720.442,14	3,9192	R\$ 7.201.935,49	3,9014	R\$ 6.940.436,34	3,8991
LOTE 13	NÚCLEO BANDERANTE, RIACHO FUNDO I E RIACHO FUNDO II - RA.VIII, RA.XVII E XXI	78.525,93	3,7660	2,7	3498,97	R\$ 7.418.516,58	3,7660	R\$ 6.947.413,14	3,7836	R\$ 6.694.897,96	3,7611
LOTE 14	GUARÁ - RA.X	64.472,06	3,0920	2,7	3498,97	R\$ 6.090.816,70	3,0920	R\$ 5.727.208,62	3,1026	R\$ 5.587.754,74	3,1392
LOTE 15	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTÂNICO - RA.XIV E XXVII	55.040,22	2,6396	2,7	3498,97	R\$ 5.199.770,12	2,6396	R\$ 4.936.187,69	2,6740	R\$ 4.755.911,42	2,6718
LOTE 16	ESCALA E PARQUE - RA.XVIII E VII	52.929,87	2,5384	2,7	3498,97	R\$ 5.000.400,74	2,5384	R\$ 4.812.799,59	2,8071	R\$ 4.636.029,90	2,8045
LOTE 17	PLANALTIMA RURAL - RA.VI	52.769,79	2,5303	2,7	3498,97	R\$ 4.984.427,38	2,5303	R\$ 4.659.354,09	2,5242	R\$ 4.489.597,18	2,5222
LOTE 18	CRUZIBRO, SUDOESTE E LARGO SUL - RA	34.156,84	1,6381	2,7	3498,97	R\$ 3.226.871,48	1,6381	R\$ 3.103.328,91	1,6811	R\$ 2.987.346,59	1,6783
LOTE 19	SOBRADINHO II - RA.XXVI	31.112,20	1,4921	2,7	3498,97	R\$ 2.939.237,67	1,4921	R\$ 2.915.564,88	1,5794	R\$ 2.805.283,77	1,5760
LOTE 20	AGUAS CLARAS, ANCIQUERAS E VICENTE PIRES - RA.XXX, XXXII E XXX	27.515,01	1,3196	2,7	3498,97	R\$ 2.599.403,25	1,3196	R\$ 2.620.951,05	1,4252	R\$ 2.532.969,52	1,4230
LOTE 21	LARGO NORTE E JARDIM - RA.VIII E XXII	17.950,07	0,8659	2,7	3498,97	R\$ 1.695.782,42	0,8659	R\$ 1.718.441,83	0,8939	R\$ 1.653.070,35	0,8287
LOTE 22	RESCAL - RA.XXXI	14.233,39	0,6826	2,7	3498,97	R\$ 1.344.659,52	0,6826	R\$ 1.388.911,30	0,7524	R\$ 1.324.984,82	0,7500
LOTE 23	SOLÁ BIA - RA.XXV E XXX	12.941,69	0,6207	2,7	3498,97	R\$ 1.222.629,80	0,6207	R\$ 1.132.778,47	0,7112	R\$ 1.121.130,19	0,7083
LOTE 24	PARK WAY - RA.XXIV	10.854,83	0,5206	2,7	3498,97	R\$ 1.025.479,56	0,5206	R\$ 1.200.913,94	0,6596	R\$ 1.152.314,78	0,6474
LOTE 25	ESCALA E PARQUE - RA.IX	10.793,09	0,5146	2,7	3498,97	R\$ 1.013.695,10	0,5146	R\$ 1.153.438,09	0,6140	R\$ 1.087.908,39	0,6111
TOTAIS		2.085.149,06	100,0000			R\$ 196.988.598,17	100,0000	R\$ 184.596.498,78	100,0000	R\$ 178.001.450,01	100,0000

Fonte: (qf 123618127), (123618311), (123617821)

Análise

37. Diante da apresentação da metodologia empregada, sobretudo, no que reporta à consideração de dados de contratações anteriores, entendemos cumprido o subitem "II.f" da Decisão n.º 1.102/2024.

g) exclua o subitem 3.6.9 do Edital, de modo a permitir a participação de empresas reunidas em consórcios, pois tal medida tem potencial de ampliar a competitividade do certame;

Manifestação da Jurisdicionada

38. Em cumprimento a essa determinação, pontua (fls. 07/08):

A vedação de participação de empresas reunidas em consórcio se justifica na medida em que nas contratações de serviços por meio de pregão é comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, as quais, em sua maioria, apresentam os requisitos mínimos exigidos no tocante à qualificação técnica-operacional e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza.

Somente é recomendável a autorização para a participação de empresas reunidas em consórcio quando essa medida resultar na ampliação da competição, o que geralmente ocorre quando o objeto a ser licitado apresenta elevado valor ou complexidade, como, por exemplo, a construção de uma usina hidroelétrica, em que, se não for permitida a participação de consórcios, restringir-se-ia a competição, uma vez que, por hipótese, somente uma ou duas empresas individualmente consideradas teriam condições de executar a obra.

Não é o que ocorre com o caso em análise para serviços continuados de manutenção. Ao contrário, a permissão para a constituição de empresas



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



reunidas em consórcio poderia restringir a competição, na medida em que a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes e poderia, eventualmente, proporcionar a formação de conluios/cartéis para manipular os preços da licitação.

- *Conforme Acórdão TCU nº 1.316/2010 — Primeira Câmara, item 1.5.1.1, deve-se abster de vedar, sem justificativa razoável, a participação de empresas em consórcio, de modo a restringir a competitividade do certame. Porém, lendo-se integralmente o Acórdão (Relatório do Ministro Relator e Voto do Ministro Relator), constata-se que o caso concreto analisado revestiu-se de vulto e complexidade, conforme itens 27 e 28 do Relatório, abaixo transcritos:*
- *Em regra, **a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto**, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. (gn)*
- *No entanto, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa. Neste sentido ainda os Acórdãos TCU 1.094/2004 — Plenário e 22/2003 — Plenário.*
- *Além disso, é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreende da literalidade do texto da Lei nº 8.666/93, que em seu artigo 33 atribui à Administração a prerrogativa de admissão de consórcios em licitações por ela promovidas. No mesmo sentido, os Acórdãos 2813/2004 - Primeira Câmara, 1917/2003 Plenário, e 159/2003 — Plenário, todos do Tribunal de Contas da União — TCU.*

Assim, em face do acima exposto, conclui-se que a vedação de participação de empresas constituídas na forma de consórcio, para o caso concreto, é o que melhor atende o interesse público, por prestigiar os princípios da competitividade, economicidade e moralidade.

(...)

Importante explanar que a formação dos 25 (vinte e cinco) lotes tiveram, também, como objetivo precípua, possibilitar a participação do certame de um vasto número de empresas isoladamente, ampliando substancialmente a concorrência, inclusive com a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, quando possível.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 22

Proc.:00600-
00001622/2024
-62**Análise**

39. Evidenciada a baixa complexidade do objeto e a já conhecida amplitude de empresas aptas de executarem sozinhas o objeto licitado, concluímos superado o item “II.g” da Decisão n.º 1.102/2024.

h) no que tange à subcontratação, ajuste os termos do Edital, especificando quais os serviços que serão efetivamente contemplados, observando a impossibilidade de subcontratação dos serviços para os quais foram exigidos aos licitantes atestados na fase de qualificação técnica, conforme reiteradamente deliberado nas Decisões n.ºs 2.659/06, 1.830/10, 1.353/12, 4.052/13, 3.394/14 e 4.825/23;

Manifestação da Jurisdicionada

40. Em cumprimento a essa determinação, pontua (fls. 07/08):

No que diz respeito à subcontratação, procedemos os ajustes no Termo de Referência, id.138639380, especificando quais são os serviços em que é permitindo a subcontratação, quais sejam: instalações de GLP e instalações mecânicas, considerando as suas características.

41. Por sua vez, a nova versão do Termo de Referência, dispõe (fl. 175):

11.1. É permitida a subcontratação de serviços de manutenções eventuais, a saber: instalações de GLP e instalações mecânicas.

Análise

42. Frente os ajustes efetuados, consideramos atendido o subitem “II.h” da Decisão n.º 1.102/2024.

II.i) no que se refere à habilitação técnica:

1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional;

2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato;

3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;

4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de



Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;

6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho “sob pena de inabilitação”, uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea “a”, inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21;

Manifestação da Jurisdicionada

43. Em relação ao subitem “II.i.1”⁶, a Jurisdicionada relata as novas exigências feitas pela Lei n.º 14.133/2021, sobretudo no art. 67, incisos I e II, indicando ser legítima a apresentação de “certidões e atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional”. Complementarmente, registra o aperfeiçoamento desses normativos efetuados na RESOLUÇÃO N.º 1.137, DE 31 DE MARÇO DE 2023 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, nessas palavras (fls. 08/09):

Art. 32. Compete ao profissional cadastrar a ART de obra ou serviço no sistema eletrônico e à pessoa jurídica contratada efetuar o recolhimento do valor relativo ao registro no Crea em cuja circunscrição for exercida a atividade, quando o responsável técnico desenvolver atividades técnicas em nome da pessoa jurídica com a qual mantenha vínculo.

Da Emissão de Certidão de Acervo Operacional - CAO

Art. 53. A Certidão de Acervo Operacional – CAO é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Crea(s), o registro da(s) anotação(ões) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s).

*Art. 54. A CAO deve ser requerida ao Crea pela **pessoa jurídica** por meio de formulário próprio, conforme o Anexo VI.”*

44. Quanto ao subitem “II.i.2”⁷, a Jurisdicionada cita regramentos da Lei n.º 14.133/2021, art. 67, *in verbis* (fls. 09/10):

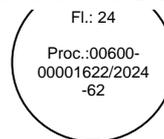
⁶ 1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional.

⁷ 2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



§ 5º "Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos."

*Infere-se do dispositivo supracitado que, nas contratações de serviços contínuos, existe a possibilidade da exigência de comprovação de serviços similares ao objeto da licitação, por um prazo mínimo de até **3 (três) anos, computados em períodos sucessivos ou não**.*

Assim, cumpre aclarar que as exigências contidas no Edital estão dentro dos limites autorizados pela nova Lei de Licitações e contratos, motivos pelo qual não há, a priori, razões para considerá-las indevidas. O que se deve verificar é a pertinência do lapso temporal exigido em fomentar o cumprimento das obrigações das contratadas, na situação em foco, o estipulado prazo de três anos de atuação no mercado é compatível com a natureza contínua dos serviços em questão.

*O objetivo é comprovar que a empresa está **apta a cumprir as obrigações assumidas com a Administração Pública e, dessa forma, garantir que o serviço seja executado com a devida qualidade**. Planeja-se, com esse dispositivo, que a garantia da execução contratual não se trata, portanto, de uma imposição desproporcional capaz de ensejar restrição à competitividade, visto que a administração deve ter as garantias mínimas necessárias de que a(s) empresa(s) possui(em) as condições técnicas para a boa execução dos serviços.*

(...)

Desse modo, compreendemos razoáveis as exigências contidas no TR e no Edital, referentes a qualificação, entendendo por ser mantido o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional de 3 (três) anos.

45. Em relação à medida determinada no item "II.i.3"⁸, justifica (fls. 10/11):

De início, cabe externar que na própria Lei de Licitação o legislador teve o cuidado de fazer a clara distinção entre "obra" e "serviços de engenharia", não devendo, portanto, ser confundido um instituto com o outro:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

*XII - **obra**: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas,*

técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato.

⁸ 3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea "a", inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 25

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XXI - serviço de engenharia: *toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:*

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

Não é demais recordar que a referida distinção já constava na revogada Lei nº 8.666/93, quando, naquele tempo, já afastava qualquer dificuldade de compreensão que obra não deve se confundida com serviço de engenharia (manutenção predial). Se assim o fosse, o legislador não teria feito a diferenciação entre esses.

*Do ponto de vista técnico, **obra** preza pela estaticidade de execução do projeto no mesmo local e o corpo de agentes atuantes é, basicamente, mantido igual durante praticamente toda a sua execução. O que não é o caso da execução de **serviços de engenharia de manutenção predial**, que, no caso concreto da licitação em comento, exige do contratado, além de um corpo técnico especializado, uma quantidade infinitamente superior de profissionais para atuar em diversas frentes de trabalho e, ainda, em localidades completamente dispares, além de uma substancial capacidade operacional de maquinário, afora uma capacidade de gestão contratual bem superior ao de uma obra.*

Portanto, adotar-se de uma visão sem compreender a real situação e dimensão do objeto a ser contratado, tem-se a errônea compreensão de que "quem pode mais, pode menos". Tal afirmativa se baseia na vasta experiência do corpo técnico desta Secretaria na condução de execução de obras dos mais diversos tipos e, bem assim, na execução de serviços de manutenção predial realizados na grande e complexa Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Somente a título de exemplo, digamos que uma empresa responsável por 4 lotes, contendo em média 120 escolas, seja demandada simultaneamente pela maioria delas, faz-se necessária, obrigatoriamente, de atuação de um substancial corpo técnico, estrutura financeira e material para esse atendimento de maneira concomitante, sem deixarmos de lado a logística operacional. De modo que uma empresa que tenha expertise para execução de obra não necessariamente poderá suportar a dinâmica praticada no pronto atendimento de manutenções escolares síncronas.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 26

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Conforme já discorrido acima, a infraestrutura da SEE/DF é antiga, com edificações que datam da década de 60. Além disso, a ação do tempo e o vandalismo são potencializadores no desgaste das unidades escolares, por isso, muitas das ações para a melhoria da infraestrutura da escola relacionadas à manutenção corretiva dependem da ação imediata da empresa contratada. Não se trata tão somente da complexidade do serviço executado, mas, sobretudo, de disponibilização de profissionais, materiais, maquinários e ferramentário de maneira imediata e simultânea em diferentes prédios. Neste sentido, é importante que esses fatores sejam avaliados e comprovados de maneira específica.

Resta esclarecido que a capacitação técnica demanda critérios diferentes que estejam de acordo com a singularidade do objeto, de modo que a modificação não restringe a competição, trata-se, na verdade, de medida capaz de fomentar uma contratação segura, encontrando guarida na Lei de Licitações. Portanto, entendemos que as exigências de qualificação técnicas deverão ser mantidas no Edital e no Termo de Referência, sendo admitido atestados referentes apenas a serviços de manutenção predial.

46. No tocante ao subitem “II.i.4”⁹, a SEE/DF aduz (fl. 11):

*No que se refere ao entendimento dessa Corte de Contas, no sentido de compatibilizar o quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência, face ao disposto no § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, importa explicar que a prestação dos serviços de manutenção escolar é ato **complexo e sinérgico**, i.e, trata-se de serviços que ocorrem de maneira consecutiva e, em alguns casos, concomitante, para a solução que ora se pretende contratar (manutenção predial), o que justifica cabalmente a exigência in comment.*

A título de exemplo, não há amparo técnico à execução da pintura de um muro que não tenha sido previamente preparado, isto é, rebocado ou impermeabilizado por exemplo. Desse modo, verifica-se que o serviço de execução de pintura depende da execução de diversos serviços preliminares, semelhante a uma cadeia produtiva. Assim, devido à dinâmica de prestação dos serviços, considerando o consagrado princípio da relatividade das normas e buscando a garantia da melhor contratação para os cofres públicos, assenta-se entendimento pela imprescindibilidade da exigência constante no 15.3.3 do Termo de Referência, que delinea a pretensa contratação.

Oportuno registrar que, neste item, não foi exigido quantitativo para comprovação da execução de tais serviços, mas, tão somente, a comprovação de sua execução.

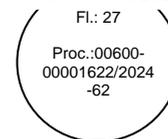
Referente ao item 83. da página 23 do Despacho do TCDF, entendemos que as CAT's/CAO's, alusivos aos serviços de manutenção predial, devam

⁹ 4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



comprovar de maneira geral todos os serviços básicos constantes nos lotes, de modo que nenhum licitante deverá provar individualmente, por exemplo, experiência progressa em "18 instalações de GLP", mas tão somente apresentar documentação que ateste experiência em serviços de manutenção. Não é possível dissociar os serviços de manutenção com comprovação isolada.

47. Sobre o determinado no subitem "II.i.5"¹⁰, informa que (fl. 11):

Serão aceitos responsáveis técnicos que preencham os requisitos como profissional habilitado, de acordo com as competências atribuídas pela Lei n. 5.194, de 1966, e as Resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Agricultura – CONFEA, Lei n. 12.378, de 2010, e as Resoluções do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

Os documentos técnicos devem ser elaborados por profissional habilitado de engenharia ou arquitetura, com a emissão da ART ou RRT, respectivamente.

48. Por último, em relação a determinação efetuada no subitem "II.i.6"¹¹, consente:

Quanto ao item 8.2.14 do Edital, que diz:

*"A licitante deverá apresentar, **sob pena de inabilitação**, o resumo dos atestados/CAT's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela contida no subitem 15.3.4 do Termo de Referência Anexo I do Edital."*

Esse item passará a vigorar com a seguinte redação:

"A licitante deverá apresentar o resumo dos atestados/CAT's/CAO's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela contida no subitem 15.3.4 do Termo de Referência Anexo I do Edital."

Em relação ao item 15.3.4 do TR, que diz:

"A licitante deverá apresentar, sob pena de inabilitação, o resumo dos atestados/CAT's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela abaixo:"

Esse item passará a vigorar com a seguinte redação:

"A licitante deverá apresentar o resumo dos atestados/CAT's/CAO's a serem considerados para sua habilitação, conforme tabela abaixo:"

¹⁰ 5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame;

¹¹ 6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho "sob pena de inabilitação", uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea "a", inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 28

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Descrição dos serviços exigidos no Edital	Quantidade Mínima Exigida no Edital	Nº CAT/CAO	Página da CAT/CAO	Quantidade executada constante na CAT/CAO	Responsável técnico Constante na CAT/CAO	Empresa Executora Constante na CAT/CAO

Análise

49. No tocante as determinações efetuadas nos subitens “II.i.1”¹² e “II.i.2”¹³, diante das justificativas apresentadas, consideramo-las superadas.

50. Em relação às medidas anunciadas para cumprimento dos subitens de “II.i.5”¹⁴ e “II.i.6”¹⁵, julgamo-las satisfatórias.

51. De outra forma, para os subitens de “II.i.3”¹⁶ e II.i.4¹⁷, concebemos que as justificativas apresentadas pela Jurisdicionada não elidem o que neles foram demandados.

52. Em relação ao subitem “II.i.3”, iremos nos reportar à ORIENTAÇÃO TÉCNICA (OT - IBR 002/2009)¹⁸ do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que de forma mais profunda do que expresso na Legislação, conceitua e exemplifica o conceito de **Obra** e **Serviço de Engenharia**, da seguinte forma:

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

¹² 1. exclua o trecho “devidamente registrado(s) no CREA ou CAU da região onde os serviços foram executados” dos itens 8.2.4 do Edital e 15.3.3 do Termo de Referência, uma vez que os referidos conselhos de fiscalização profissional não certificam atestado de capacidade técnico-operacional.

¹³ 2. ajuste o subitem 8.2.4 do Edital, de modo que o lapso temporal exigido nos atestados para fins de qualificação técnico operacional seja limitado a 50% (cinquenta por cento) prazo inicial de vigência do contrato.

¹⁴ 5. ajuste o item 8.2.2.1 do Edital, de modo a serem aceitas, para os responsáveis técnicos indicados pelas licitantes, as formações profissionais em engenharia em qualquer especialidade ou arquitetura, uma vez que os serviços previstos na contratação abarcam especialidades de diversas categorias profissionais, com vistas a ampliar a competição no certame.

¹⁵ 6. exclua dos itens 8.2.14 do Edital e 15.3.4 do TR o trecho “sob pena de inabilitação”, uma vez que a pena imposta viola o disposto na alínea “a”, inciso I do art. 9º, c/c o art. 67 da Lei nº 14.133/21.

¹⁶ 3. retificar os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21.

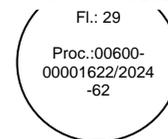
¹⁷ 4. compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote.

¹⁸ <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

3.1 - Ampliar: *produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.*

3.2 - Construir: *consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.*

3.3 - Fabricar: *produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.*

3.4.- Recuperar: *tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.*

3.5 - Reformar: *consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.*

4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

4.1 - Adaptar: *transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.*

4.2. - Consertar: *colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.*

4.3 - Conservar: *conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previsto no projeto.*

4.4 - Demolir: *ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.*

4.5 - Instalar: *atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.*

4.6. - Manter: *preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.*

4.7- Montar: *arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser considerada fabricação.*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 30

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

4.8 - Operar: fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

4.9 - Reparar: fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar.

4.10- Transportar: conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia.

53. Os conceitos trazidos na OT - IBR 002/2009 contrapõem o entendimento de que há maior complexidade na execução de serviços de engenharia, conforme sustentado pela Jurisdicionada, pois, a nosso ver, da leitura do normativo, fica notório que a execução de uma obra demanda mais exigências por parte do contratado.

54. Uma das discussões inaugurais sobre a questão foi enfrentada pelo TCU, e, na ocasião, aquela Corte considerou importante que o edital também passasse a aceitar, nas exigências de qualificação técnica dos licitantes, **atestados de construção, e não somente serviços de reforma e/ou adequação manutenção**. Tal abordagem se deu em sede de representação conhecida pelo TCU, nos autos do processo TC 001.136/2009-7¹⁹, culminando na prolação do Acórdão n.º 727/2009 – Plenário, que, dentre outras coisas, determinou ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) que:

9.2.2.2. considere como documento de habilitação dos licitantes atestados de capacidade técnica de construção/reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;

55. Na condução do seu voto, o ministro Relator, ao ponderar as alegações do Representante e do Jurisdicionado, assim fundamentou:

ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE

¹⁹ Processo tratou de representações, apontando possíveis irregularidades no Edital da Concorrência nº 003/2008, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC com o objetivo de contratar "empresa especializada para a prestação de serviços técnicos de natureza continuada de operação, manutenção preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais e mão-de-obra nos sistemas elétricos e hidráulicos, sistemas de proteção contra descargas atmosféricas, sistema de grupos geradores de energia elétrica e sistemas de ar condicionado e equipamentos componentes dos sistemas envolvidos, bem como serviços eventuais diversos nas unidades do MDIC, localizadas em Brasília-DF.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 31

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

3.31 O (...) Edital, exige a comprovação de experiência anterior em operação e manutenção dos serviços respectivos. Ocorre que serviços de construção/reforma também qualificam os profissionais na prestação de serviços de manutenção, conforme despacho 109/97, da procuradoria do CREA/DF (fl. 128). Portanto o Edital viola o artigo 3º da Lei 8.666/93 (exigência que compromete, restringe ou frustra o caráter competitivo).

ALEGAÇÕES DO MDIC

(...)

3.34 O edital do MDIC é claramente voltado para serviços de engenharia de manutenção predial. (...).

3.35 Desta maneira, “atestados de construção/reforma, não serão aceitos como comprovadores de experiência”.

ANÁLISE

(...)

3.38 (...) a administração não pode, simplesmente, rejeitar os atestados de construção/reforma. Deve analisá-los com cautela, verificando a compatibilidade ou relação da construção ou execução de obra com o serviço de manutenção a ser contratado, levando-se em consideração a complexidade e as peculiaridades próprias de cada uma. A empresa com capacidade comprovada para realizar a instalação elétrica de uma obra, por exemplo, teoricamente, tem capacidade para realizar reparos nesta instalação.

3.39 Diante do exposto, o MDIC deverá fazer constar no Edital que, dos documentos de habilitação dos licitantes, serão considerados os atestados de capacidade técnica de construção/reforma nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação. (grifamos)

56. Também em julgamento correlato, no âmbito da Decisão TCDF n.º 23/2020²⁰, a deliberação desta Corte teve o mesmo norte, vejamos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: (...) II – determinar ao Banco de Brasília S.A. - BRB, com fulcro no art. 87, § 3º, da Lei nº 13.303/2016, c/c o art. 277 do RI/TCDF, que suspenda o Pregão Eletrônico nº. 012/2020 - BRB, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam apresentadas as justificativas que julgar pertinentes ou adotadas as correções a seguir encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal; (...) c) **passar a considerar atestados de capacidade técnica de construção como***

²⁰ Processo TCDF n.º 963/2020 / PREGÃO ELETRÔNICO Nº 012/2020 - Objeto: Registro de Preços para futuras contratações dos serviços relativos a esquadrias, revestimento, hidrossanitários, pisos e outras intervenções a estrutura predial de diversas dependências do BRB localizadas no Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 32

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

documento de habilitação técnica dos licitantes, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;

57. Em termos práticos, tendo em conta a magnitude da contratação, tal inclusão não teria o potencial de repercutir na disputa dos lotes maiores em que a área de intervenção exigida para fins de habilitação dos licitantes se mostra pouco factível de comprovação em atestados vinculados à construção:

Lote	Localidade	Área Exigida (m ²) ²¹	n.º de Unidades
01	PLANALTINA URBANA - RA VI	98.213,00	50
02	CEILÂNDIA NORTE, PÔR DO SOL E SOL NASCENTE - RA IX E XXXII	97.288,00	65
03	ASA SUL - RA I	86.266,00	62
04	TAGUATINGA - RA III	85.842,00	61

58. No entanto, para os lotes menores, por exemplo, os de n.ºs 22 a 25, parece-nos bem factível:

Lote	Localidade	Área Exigida (m ²) ²²	n.º de Unidades
22	Fercal – RA XXXI	7.116,00	10
23	SCIA e SIA – RA XXV E XXIX	6.470,00	6
24	Park Way – RA XXIV	5.427,00	3
25	Candagolândia – RA XIX	5.365,00	4

59. Recentemente, no Processos TCDF n.º 00600-00003816/2024-01, que, no âmbito desta Corte analisou-se a “CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 90001/2024 - Objeto: Contratação de empresa de engenharia especializada para a execução da obra para reconstrução do Centro de Ensino Fundamental (CEF) (...)”, em suma, a contratação consistia na construção de uma escola com área de aproximadamente 5.365 m², tendo como referência, por exemplo, os parâmetros do Lote n.º 25, seria correspondente a executar um contrato de manutenção em quatro escolas de aproximadamente 1.342 m².

²¹ Edital (fl. 22/23 e 33/35 da Peça n.º 11, e-Doc [8C7FE088-e](#))

²² Edital (fl. 14 da Peça n.º 11, e-Doc [8C7FE088-e](#))



60. Dentro desse contexto, dando aplicação ao entendimento externado pelo representante da SEE/DF, teríamos que inferir pela impossibilidade de uma empresa que executou uma obra de escola com 5.365 m² de área, nela empregando etapas construtivas de complexidades que vão além do exigido em um contrato de manutenção predial, como por exemplo, a execução de toda fundação e a estrutura de concreto, não teria *know-how* para executar a manutenção predial de quatro escolas com área de 1.342 m². Isso não nos parece razoável.

61. Em outra prumada, no que diz respeito ao subitem “II.i.4”, mesmo não exigindo quantitativo mínimos, o que, em tese, não afastaria a participação de nenhum licitante, em termos legais, a exigência de serviços sem relevância técnica (pelo menos não devidamente justificados) ou valores significativos, para fins de habilitação técnica dos licitantes, afronta o que disciplina o § 1º, art. 67 da Lei n.º 14.133/2021. A seguir mais uma vez reproduzido:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

62. Ainda no que diz respeito à qualificação dos licitantes, boa prática digna de registro, remete à forma como a Jurisdicionada disciplinou a habilitação técnico-operacional, ao exigir a comprovação dos licitantes em contratos pretéritos com áreas semelhantes.

63. Isso porque, ao se comprovar a execução global bem-sucedida de um serviço/obra equivalente, já se demonstra o “saber fazer” de todas as atividades que compõem o contrato, isso, a nosso ver, evita a desclassificação técnico-operacional de licitantes em razão de exigências de quantitativos de serviços, muitas vezes, demasiadamente restritivos.

64. Dito isso, em síntese, diante dos esclarecimentos e ajustes ofertados pela Jurisdicionada, concebemos superados os itens “II.i.1” e “II.i.2”, atendidos os subitens “II.i.5” e “II.i.6” e não atendidos os subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão n.º 1.102/2024.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 34

Proc.:00600-
00001622/2024
-62**j) quanto ao orçamento estimativo, apresente:**

- 1. o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;**
- 2. forneça o acesso às fontes de preços que não se referirem aos valores da tabela Sinapi, para aferição da economicidade e da regularidade dos valores;**
- 3. apresente o detalhamento da planilha dos encargos sociais aplicáveis à contratação, atentando-se ao limite percentual máximo de 72,91%, conforme as Decisões nºs 5.276/17, 867/20, 4.226/20, 165/21 e 3.485/22;**

Manifestação da Jurisdicionada

65. Em relação ao subitem “II.j.1”, a SEE/DF informa (fl. 12):

*1. O mapa de cotações (id. 138752931) fica à disposição dos órgãos de controle para consultas, quando julgar pertinente. Frise-se que tais itens são, substancialmente, reduzidos se compararmos ao universo de aproximadamente **1.217** itens que compõem a planilha orçamentária e restringem-se, praticamente, aos serviços específicos de manutenção de bombas hidráulicas - **36 itens (2,9581%)** e instalação de ventilação mecânica (duto de exaustão) - **5 itens (0,4108%)** e retirada de resíduos sólidos - **2 itens (0,1643%)**, que juntos correspondem apenas a aproximadamente 3,5333% do valor total da pretensa contratação.*

66. Quanto ao subitem “II.j.2”, responde (fl. 12):

2. Nos itens cujas composições são do "Usuário pela Secretaria", as suas composições são formadas utilizando-se os insumos do SINAPI ou os constantes nos contratos de manutenção predial anteriormente vigentes, parametrizados com base nos índices do INCC-DI/FGV, conforme imagem abaixo:



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 35

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL						
Relatório de Serviços (SERVIÇO-COMPOSIÇÃO)						
DATA BASE - REGIÃO: SINAPI - Brasília/DF (MÊS: Agosto/2023)						
02596.8.1.5U-SEDF	PLACA de identificação de vaga para PNE e Idoso, dimensões 60 x 100 cm - Padrão SITRAN, instalada no local	SER.CG	UN			234,89
4813	PLACA DE OBRA (PARA CONSTRUÇÃO CIVIL) EM CHAPA GALVANIZADA Nº 22", ADESIVADA, DE 2,4 X 1,2" M (SEM POSTES PARA FIXAÇÃO)	SER.MO	M²	0,6000000	250,00	150,00
93358	ESCAVAÇÃO MANUAL DE VALAS AF_03/2016	SER.CG	M3	0,0165000	86,65	1,42
94974	CONCRETO MAGRO PARA LASTRO, TRAÇO 1:4,5:4,5 (CIMENTO/ AREIA MÉDIA/ BRITA 1) - PREPARO MANUAL AF_07/2016	SER.CG	M3	0,0160000	555,77	8,89
88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,3000000	29,53	8,85
88316	SERVEnte COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	3,0000000	21,91	65,73
01740.8.1.5U-SEDF	LIMPEZA DE CANALETAS DE ÁGUAS PLUVIAIS (INCLUSO RETIRADA E RECOLOCAÇÃO DE GRELHA)	SER.CG	M			10,64
88316	SERVEnte COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,4855000	21,91	10,64
Observação:	Manutenção					
02.002.000007.SER-U	DEMOLIÇÃO DE DEGRAU DE PEDRA, COM FERRAMENTAS MANUAIS	SER.CG	M3			313,93
88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	1,2640000	29,53	37,32
88316	SERVEnte COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	12,6250000	21,91	276,61
02.002.000331.SER-U	SUBSTITUIÇÃO DE ARAME FARPADO EM PROTEÇÃO TIPO 1/2 "Y" (FIO Nº 16 DWG. AMARRADOS E SOLDADOS AO SUPORTE EXISTENTE)	SER.CG	M			8,56
11002	ELETRODO AWS E-6013 (OK 46.00; WI 613) D = 2,5MM (SOLDA ELETRICA)	MAT.	KG	0,0120000	38,41	0,46
43132	ARAME RECOZIDO 16 BWG, D = 1,60 MM (0,016 KG/M) OU 18 BWG, D = 1,25 MM (0,01 KG/M)	MAT.	KG	0,0042200	19,39	0,08
43132	ARAME RECOZIDO 16 BWG, D = 1,60 MM (0,016 KG/M) OU 18 BWG, D = 1,25 MM (0,01 KG/M)	MAT.	KG	0,1350000	19,39	2,61
88251	AUXILIAR DE SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,1195000	23,27	2,78
88315	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	SER.CG	H	0,0900000	29,32	2,63
Observação:	TANIA (MANUTENÇÃO/2014)					

67. Em relação à medida determinada no subitem "II.j.3", justifica (fl. 12):

3. O detalhamento do cálculo das planilhas de encargos sociais está de acordo com a composição de encargos SINAPI/CAIXA, atualizados pela CAIXA em dezembro de 2022 e válido para o ano de 2023, juntado ao id. 138677477.

Análise

68. No tocante ao subitem "II.j.1"²³, é apresentado às fls. 164/167 o mapa de cotação demandado, adotando o menor valor entre os de referência, logo, concluímos por atendido.

69. Em relação à medida determinada para os subitens "II.j.2" e "II.j.3", tratando-se a contratação de serviços de engenharia sem dedicação exclusiva de mão de obra, e tendo sido utilizada como referência, para ambos os casos, a tabela SINAPI²⁴, consideramo-los superados.

²³ 1. o mapa de cotações, atentando-se para a adoção do menor valor, quando o preço for obtido exclusivamente por meio de pesquisa junto a fornecedores, como deliberado nas Decisões nºs 1.929/23, 17/23, 4.414/22, 4.809/21 e 4.306/21;

²⁴ Do art. 23 da Lei nº 14.133/2021: § 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;** (grifamos)

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 36

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

k) retificar o item 19.10.3 do Termo de Referência, de modo a constar, expressamente, o marco inicial (data base) para contagem do prazo de um ano para fins de concessão do reajuste de preços, devendo ser especificar o dia/mês/ano, conforme entendimento contido na Decisão nº 3.188/23;

Manifestação da Jurisdicionada

70. Em relação à questão trazida nesse item, a Jurisdicionada pontua que (fl. 12):

*A respeito, informamos que a redação do item 19.10.3 foi ajustada (138639380) de modo a constar dia, mês e ano no qual deverão, as empresas vencedoras, se basearem para a contagem de prazo para aquisição do direito de reajuste contratual, a saber: **03/10/2023**, conforme consta do atesto de autoria das planilhas orçamentárias, id. 123751423*

Análise

71. A nova versão do Termo de Referência, por sua vez, disciplinou (fl. 189):

*19.10.3. A periodicidade anual de que trata o item anterior será contada a cada período de 12 meses, a partir da data de expedição do relatório orçamentário (Planilha Estimativa de Custo, apresentada pela SEE/DF, referência deste processo licitatório), qual seja: **03/10/2023**, com fulcro no § 1º, art. 3º da Lei nº 10.192/2001 (...)*

72. Logo, consideramos atendido o subitem “II.k” da Decisão n.º 1.102/2024.

III – determinar à SE/DF que, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

73. Para análise desse item, oportunamente iremos transcrever as alegações da Representante que foram didaticamente resumidas na “INFORMAÇÃO Nº 053/2024 – DIFLI” (fls. 35/36 da Peça n.º 17, e-DOC: 748C974A-e):

108. *Em apertada síntese, a Representante contesta três disposições do Edital/Termo de Referência – TR, quais sejam:*

1) Ausência de motivação para a limitação de lotes por licitante vencedor (fls. 2/7, Peça 13);

2) Possível sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF (fls.7/12, Peça 13);



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



3) Possível equívoco na aplicação da alíquota e na definição da base de cálculo do ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (fls. 12/13, Peça 13);

109. Acerca do primeiro ponto, o item 7.5 do TR estabelece (fl. 26, Peça 11):

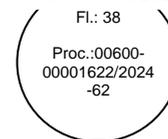
7.5. NÚMERO DE LOTES A SEREM ADJUDICADOS POR LICITANTE: Cada proponente poderá sagrar-se vencedor de no máximo 4 (quatro) lotes, uma vez que se trata de prestação de serviços essenciais, visando assim a diminuição dos riscos da possibilidade da interrupção dos serviços prestados pela jurisdicionada.

110. A Representante alega que “somente poderá ocorrer a limitação em situações excepcionais, devidamente justificadas e comprovadas mediante estudo específico de que há o ‘risco iminente de inadimplência dos futuros contratos’ caso a administração promova a adjudicação de todos os lotes a uma única empresa” (fls. 3/4, Peça 13). Argumenta que “o limite da quantidade de lotes que podem ser adjudicados a um mesmo licitante deve guardar relação apenas com capacidade técnica ou econômica de a empresa executá-los” (fl. 6, Peça 13).

111. Quanto a segunda insurgência, a Representante explica que “a mesma Secretaria de Estado de Educação realizou, no ano de 2022, o Edital Pregão Eletrônico – SRP nº 10/2022, processo nº: 00080-00125562/2022-91, cujo objeto foi o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva, corretiva, e serviços eventuais, por demanda, nas instalações prediais e mobiliários indicados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e dos que estejam sob sua responsabilidade, com o fornecimento de mão-de-obra, materiais, ferramentas, máquinas, equipamentos (...)” (fl. 8, Peça 13).

112. Acrescenta pontuando que “em regra, não se admite a execução concomitante de dois contratos para o mesmo objeto, pois tal circunstância (obviamente) poderia ensejar em severo prejuízo ao erário diante da imprescindibilidade de fiscalização e formalização dos contratos inclusive, eventualmente gerar o pagamento em duplicidade para a execução de um mesmo objeto” (fl. 7, Peça 13).

113. No que se refere ao terceiro ponto suscitado, sobre o imposto ISS, registra que “o edital, nas planilhas orçamentárias, em relação ao BDI, estabelece que o ‘BDI adotado pela SEDF a partir de 24/12/2020: 20,26% sem desoneração, conforme Instrução Normativa nº 01/2020’ que, em suma, impõe o importe de 1% (um por cento) sobre o valor cheio de cada nota fiscal” (fl. 13, Peça 13). Nesse sentido, alega que “a alíquota devida é, na realidade, no importe de 2% (dois por cento), limitando-se apenas aos serviços e excluindo da base de cálculo o material empregado na execução”.



Manifestação da Jurisdicionada

74. No tocante à primeira questão²⁵ objeto da Representação, rememora-se que questionamento similar também foi objeto de ponderação por parte desta Corte, notadamente no subitem “II.e” da Decisão nº 1.102/2024, portanto, já debatido no contexto da presente Informação.

75. Sobre a possibilidade de sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF, a SEE/DF informa que (fls. 13):

b) No âmbito do Processo nº: 00080-00125562/2022-91, foi firmado o Contrato nº 56/2022, entre esta SEE/DF e a empresa MHS Empreendimentos - Construtora e Incorporadora EIRELI (Representante), cujo objeto é a realização de serviços de manutenção predial em imóveis alugados/locados por esta Pasta. Desse modo, uma simples consulta às escolas que compõem cada um dos 25 Lotes, id. 123190301, documento este de domínio público, levaria a citada Representante a constatar que nenhum imóvel alugado será contemplado com os serviços de manutenção predial, objeto destes autos.

76. Acerca do possível equívoco na aplicação da alíquota e na definição da base de cálculo do ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, explica a Jurisdicionada (fl. 13):

c) No tocante ao ISS, de acordo com o Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário, o percentual de ISS deverá ser “... compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

No caso concreto do Distrito Federal, a alíquota é de 2% (dois por cento), conforme disposto no Art. 38 do Decreto Distrital nº 25.508/2005, de 19 de janeiro de 2005, que regulamenta o Imposto Sobre Serviços no âmbito do Distrito Federal, que assim se transcreve:

“Art. 38. As alíquotas do imposto são as seguintes:

I – 2% (dois por cento) para os serviços listados:

... omissis...

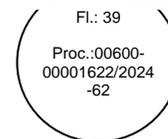
*g) nos subitens **7.02, 7.03, 7.04, 7.05, 7.17 e 7.19** da lista do Anexo I;”(gn)*

²⁵ Ausência de motivação para a limitação de lotes por licitante vencedor.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



Contudo, em vista do Regime de Substituição e/ou Responsabilidade Tributária para o Imposto Sobre Serviço – ISS de que trata o artigo 8º do citado Decreto, onde lista as empresas e órgãos aos quais pode ser atribuída a condição de substituto tributário, a Secretaria de Estado de Educação faz a retenção do percentual de 1% (um por cento) de ISS sobre o valor da nota fiscal, sem qualquer dedução, percentual este instituído pela Lei nº 3.247/2003, de 17 de dezembro de 2003, devidamente regulamentado pelo § 11º, artigo 8º do Decreto nº 25.508/2005.

“Art. 8º Fica atribuída a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto cujo local da prestação do serviço situe-se no Distrito Federal, àqueles a seguir discriminados, vinculados ao fato gerador na condição de contratante, fonte pagadora ou intermediário: (NR)

...omissis...

VII – aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta;

...omissis...

*§ 11. No caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, o imposto retido será equivalente a 1% (um por cento) do preço do serviço sem qualquer dedução, **impondo-se ao prestador do serviço o ajuste na apuração normal do imposto.**” (gn)*

Vale também transcrever os subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I do sobredito decreto:

“7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).”

Ante ao acima exposto, não há o que se falar em prejuízos aos cofres públicos, visto que restou devidamente demonstrado e evidenciado que a alíquota do ISS a ser efetivamente praticada nas contratações de obras e, por similaridade, de manutenção predial, no Distrito Federal, é de 1%, consoante disposto na legislação de regência.


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 40

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

Análise

77. Sobre a possível sobreposição de serviços decorrentes do Pregão Eletrônico por SRP nº 10/2022 – SEE/DF, em consulta ao Edital²⁶, do qual decorreu o citado contrato de manutenção predial de prédios locados, identificamos a listagem das seguintes unidades:

UNIDADE ATUALMENTE LOCADAS			
ITEM	UNIDADE	ENDEREÇO	ÁREA ESTIMADA (m ²)
1	CEF 01 Núcleo Bandeirante	EQR 02/04 - AE 07 - Bairro Candangolândia - CEP 71725250 - DF	14.000,000
2	CRE Paranoá	DF 250, KM 03, Região dos Lagos, Sítio Rosas, Paranoá/DF – CEP 71586-000	2.600,000
3	CEF 05 Itapoã	DF 250 Km 2,5 Chácara nº 03, Sítio Rosas, Região dos Lagos - Bairro PARANOÁ - CEP 71572501 - DF	4.708,100
4	CED 01 Itapoã	DF 250 Km 2,5 Chácara nº 03, Sítio Rosas, Região dos Lagos - Bairro PARANOÁ - CEP 71572501 - DF	8.468,793
5	EC CAP Paranoá	Quadra 03, Conjunto A, lotes 08 a 10, Paranoá/DF	2.172,030
6	SEDE I	SBN Quadra 02 Bloco C - Edifício Phenícia - Bairro Asa Norte - CEP 70.040-020 - DF	11.526,830
7	SEDE II	SEPN QD 511, BLOCO B, LOTE 02, ASA NORTE, BRASÍLIA DF	2.985,654
8	EC 203/CRE - Recanto das Emas	Q 203 – Recanto das Emas, Brasília – DF – 70297-400	3.002,000
9	CEI Buritizinho - Recanto das Emas	DF 280 KM 7/8 Sítio Nova Esperança, Brasília – DF – 72667-400	432,530
10	CRE - Santa Maria	CL 114, Lote "D", Santa Maria Shopping, 4º Andar, Santa Maria – DF, CEP: 72.544-200	1.188,910
11	CEI 05 - São Sebastião	Avenida das Paineiras, Quadra 08, Lote C, Jardim Botânico III – CEP: 71681-445	843,000
TOTAL DE ÁREA (m²)			51.927,847

78. Confrontando a descrição desses estabelecimentos de ensinos com os contemplados na contratação em comento (fls. 19/43), aparentemente teríamos pelo menos uma possibilidade de sobreposição de contratos, vejamos:

Item do Pregão Eletrônico - SRP Nº 10/2022	Descrição / Endereço	Lote do Pregão Eletrônico nº 90015/2024 – SEE/DF	Descrição
1	CEF 01 Núcleo Bandeirante / EQR 02/04 - AE 07 - Bairro Candangolândia – CEP: 71.725-250 – DF	13 ²⁷	CEF 01 DO NUCLEO BANDEIRANTE / AVENIDA CONTORNO AREA ESPECIAL 7 - NUCLEO BANDEIRANTE – CEP: 71.705-040

²⁶ https://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/pe_10_2022_edital.pdf

²⁷ fl.31.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES

Fl.: 41

Proc.:00600-
00001622/2024
-62

79. No entanto, em consulta *Google Maps*²⁸, para o primeiro caso, pelo endereço da escola, identificamos que se trata da “*EC 02 de Candangolândia*”²⁹, enquanto o objeto do pregão em epígrafe, de fato, remete ao “*CEF 01 Núcleo Bandeirante*”³⁰.

80. No tocante à alíquota de ISS que integra o BDI de 1%, sendo o fato gerador desse tributo a prestação de serviço, no caso de construção civil, que além de serviço há também a contabilização do valor dos materiais utilizados nas obras, o valor correspondente a essa última parcela não deve ser considerado no cálculo do imposto.

81. Essa distinção é importante para garantir que o imposto incida apenas sobre a parte do valor que representa o serviço prestado e não sobre os materiais utilizados na obra. De forma geral, considera-se adequada uma ponderação de 50% para cada parcela (serviço x materiais)³¹. Nessas circunstâncias, julgamos adequada a precificação desse tributo da forma concebida no BDI da Jurisdicionada.

82. Logo, no mérito, concebemos como não procedente a Representação oferecida empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24 (Peça n.º 13, e-Doc: 7B1F9251-e).

IV – orientar a SE/DF que, antes de contratar empresa(s) encarregada(s) para manutenção em aparelhos de ar-condicionado, promova a adequação das redes elétricas das escolas em que foram detectadas as deficiências que venham a impedir o acionamento simultâneo dos aparelhos refrigerativos;

Manifestação da Jurisdicionada

83. No que concerne a essa orientação, a SEE/DF comunica que (fl. 14):

²⁸ <https://www.google.com.br/maps>

²⁹ <https://www.escol.as/267613-ec-02-da-candangolandia> (Consulta efetuada em 07/05/2024)

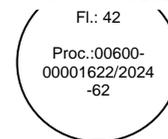
³⁰ <https://www.escol.as/267422-cef-01-do-nucleo-bandeirante> (Consulta efetuada em 07/05/2024)

³¹ Do relatório que conduziu o Acórdão 2622/2013 – Plenário, referência para essa corte em matéria ade BDI: (...) 182. No âmbito deste Tribunal, o relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011-TCU Plenário admitiu a incidência do ISS sobre 50% do preço de venda para os diversos tipos de obras e serviços de engenharia abordados naquele trabalho. Nesse sentido, o percentual de 50% do custo total da obra como base para a incidência do ISS também é sugerido no manual publicado pelo CREA/PB e IBEC/PB (2008, p. 43). No entanto, considera-se que essa medida é adequada para o estabelecimento de referenciais médios de BDI de obras públicas, já que o cálculo do percentual efetivo desse imposto deve ser calculado em cada caso concreto.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



Dado o cenário atual, esta SEE/DF, visando o máximo conforto dos alunos da Rede Pública de Ensino, distribuídos em três grandes grupos de ensino (infantil, fundamental e médio), vem implantando a construção de escolas que priorizam ao máximo a ventilação natural dos ambientes.

Outrossim, as edificações mais antigas precisam ser adaptadas para proporcionar maior conforto dos ambientes. Razão pela qual esta SEE/DF tem adquirido e instalado, nas escolas que suportam (rede elétrica compatível), equipamentos de Ar-condicionado.

Para as escolas que não suportam a instalação desses equipamentos, a SEE/DF tem atuado no sentido de prover os ajustes necessários à rede elétrica. Esse processo demanda tempo para se concretizar, pois requer a prévia construção de diversos estudos de viabilidade técnica e financeira tendentes à contratação de empresa especializada para esta finalidade.

*Ademais, conforme exposto no **item "c)"** deste documento, o escopo do objeto da pretensa contratação não acode a manutenção de equipamentos de ares-condicionados.*

Análise

84. Dessa forma, dada a ciência da Jurisdicionada sobre a orientação efetuada, entendemos superado o item "IV" da Decisão n.º 1.102/2024.

III – Conclusão e Sugestões

85. Diante dos esclarecimentos apresentados e das correções realizadas, consideramos que a Jurisdicionada elidiu boa parte das determinações dispostas na Decisão nº 1.102/2024. Restando pendente a implementação de ajuste no Edital para possibilitar a aceitação de atestados de manutenção e/ou de construção e reforma, bem como, a supressão de serviços sem relevância técnica ou valor significativo exigidos, em ambos os casos, em dispositivos que regimentam a habilitação técnica dos licitantes.

86. Quanto à Representação formulada MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24, no mérito, concluímos como improcedente.

87. Pelo exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

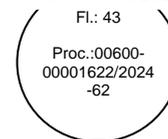
I. tome conhecimento:

a) do arquivo denominado "Documento juntado conforme peça 29", na Aba Associados do Processo Eletrônico, conforme



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



indicado no Termo – DIFLI (Peça nº 29, e-DOC: BD2D3426-e);

b) do Papel de Trabalho que compõe Peça nº 30, e-DOC: 096EBAE2-e;

II. considere:

- a) superadas as diligências efetuadas nos itens “II”, *caput*, e “IV” e subitens “II.a”, “II.b”, “II.e”, “II.g”, “II.i.1”, “II.i.2”, “II.j.2” e “II.j.3” da Decisão nº 1.102/2024;
- b) atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.c”, “II.d”, “II.f”, “II.h”, “II.i.5”, “II.i.6”, “II.j.1” e “II.k” da Decisão nº 1.102/2024;
- c) não atendidas as determinações efetuadas nos subitens “II.i.3” e “II.i.4” da Decisão nº 1.102/2024;
- d) no mérito, improcedente a Representação oferecida pela empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24;

III. determine a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF que:

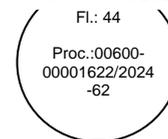
- a) retifique os itens 8.2.4 e 8.2.12 do Edital e os itens 15.2.3 e 15.3.3 do Termo de Referência, para que sejam aceitos atestados de serviços de manutenção e/ou de construção e reforma, de modo a ampliar a competitividade, com esteio na alínea “a”, inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/21;
- b) compatibilize as exigências no quadro do item 15.3.3 do Termo de Referência às disposições do § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/21, suprimindo aqueles serviços cuja materialidade seja inferior a 4% (quatro por cento) do valor estimado para o respectivo lote;

IV. alerte a SEE/DF que condicione a prorrogação do ajuste



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



decorrente do presente certame ou a celebração de um contrato decorrente de uma nova licitação de objeto similar à elaboração de um plano de manutenção preventiva e corretiva, detalhando, entre outros, a periodicidade das intervenções programadas, os serviços a serem realizados e as responsabilidades, com vistas a aprimorar o planejamento da pretensa contratação e a adequada formulação das propostas, nos termos Decreto nº 39.537, de 18 de dezembro de 2018;

V. autorize:

- a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 90015/2024, condicionada à adoção integral das medidas determinadas no item III, reabrindo o prazo, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal;
- b) o envio de cópia do Relatório/Voto, da Decisão que vier a ser proferida e da presente Informação à SEE/DF, ao Pregoeiro responsável pela condução do certame, à empresa MHS Empreendimentos Construtora Incorporadora Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.138.540/0001-24;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para arquivamento, após a verificação dos itens III e V, alínea “a”, precedentes.

Brasília/DF, 07 de maio de 2024.

À consideração superior.

(assinado digitalmente)

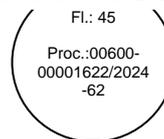
Rafael de Freitas Teixeira

Auditor de Controle Externo



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES



De acordo.
À consideração do Senhor Secretário.
Em 8 de maio de 2024.

(assinado digitalmente)

Hugo Tomaz Neto Moraes

Diretor da DIFLI