

Pedido de impugnação feito em 19/04/22 À s 19:33**Empresa:** Progest Servicos Ltda**CNPJ:** 41.714.192/0001-85**ME/EPP:** Sim**Nome:** Marcus Vinicius De Castro Soares**Email:** mvsoares@live.com**Telefone:** (98) 9920-0339**Descrição:** Apresentamos impugnação ao Ato Convocatório e Elemento Técnico nos termos da peça em anexo. A impugnação contém anexada decisão do TDCF a cerca dos temas abordados na peça de impugnação.**Anexo:** [PEI1650407613303.pdf](#)**Aguardando resposta do pregoeiro**

Fechar

**INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO
DISTRITO FEDERAL**

ATO CONVOCATORIO 03/2022 – Iges/DF

OBJETO: Contratação de empresa especializada, com capacidade organizacional, estrutura e recursos disponíveis, para execução de forma contínua e ininterrupta de SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA, DESARMADA COM SUPERVISÃO FIXA E MOTORIZADA, nas Unidades Hospitalares, Unidades de Pronto Atendimento e Unidades Administrativas que fazem parte do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal.

A **PROGEST SERVICOS LTDA**, sociedade comercial cadastrada sob o CNPJ de n.º 41.714.192/0001-85, e-mail: progestma@outlook.com.br, fone: (61) 98272-6019 vem, com o devido respeito e apreço a esta Comissão, mediante os substratos fáticos e jurídicos descritos a seguir, com base no constante no Ato Convocatório Item 5 - DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS E RECURSOS DO ATO CONVOCATÓRIO, apresentar

IMPUGNAÇÃO

1 – DA AUXÍLIA DE INDICES GPM OU IPCA A SEREM APLICADOS EM REAJUSTES - INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA REAJUSTES E REPACTUAÇÃO

O Ato Convocatório 3/2022 trás a seguinte redação no item 28:

28.1. As informações referentes a reajuste e repactuação estão previstas no Elemento Técnico nº 3/2022 - Anexo deste Ato Convocatório.

O Elemento Técnico nº 03/2022 trás a seguinte redação quanto à reajuste e repactuação:

10.1. O contrato poderá ser Reajustado conforme disposições contidas no artigo 34, parágrafo segundo do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, inclusive levando em consideração o prazo de vigência estabelecido no contrato:

Art. 34. Os contratos poderão, mediante justificativa, nas mesmas condições contratuais, ser aditados com acréscimo ou supressão que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, aplicando-se esse mesmo percentual para o caso de reforma de edifício ou de equipamento para seus acréscimos.

...

Parágrafo segundo. Os contratos celebrados poderão ser revisados ou ajustados a qualquer momento, com a finalidade de otimizar resultados em termos de qualidade e preço, em compatibilidade com a realidade de mercado, desde que seja vantajoso para o IGESDF.

10.2. A repactuação será precedida de solicitação da Contratada, acompanhada de demonstração analítica de alteração de custos relativos a mão de obra, por meio de apresentação de planilha de custos e formação de preços, de acordo com o Acordo ou Convenção Coletiva que a fundamente.

10.3. É vedada a inclusão por ocasião da repactuação de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva.

10.4. O primeiro reajuste levará em conta para fins de cálculo a variação do índice pactuado entre a data de apresentação da proposta e do primeiro aniversário do contrato, sendo que os reajustes subsequentes ocorrerão sempre nos aniversários seguintes, aplicando-se a variação ocorrida no último período.

A Rectuação e reajustes são instrumentos imprescindíveis para a segurança jurídica entre as partes. Ainda que conste informação sobre repactuação/reajuste de preços no Elemento Técnico, cláusula fundamental para o acompanhamento contratual, as mesmas carecem de clareza e informações precisas, gerando assim uma insegurança jurídica sobretudo, quando não atende aos princípios regedores da Administração Pública, em especial o da moralidade administrativa e, no caso do Distrito Federal, razoabilidade, a transparência, o interesse público e a segurança jurídica aos recursos públicos, conforme expressamemnte constante do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ademais, e por outro lado, como corolário da razoabilidade, mister se faz demonstrar a ausência de proporcionalidade, compreendida a partir da adequação da necessidade e da porporcionalidade em sentido estrito (técnico da ponderação de princípios).

O equilíbrio econômico-financeiro tem fundamento constitucional, na medida em que pode ser reconhecido no texto do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. (...)

XXI — ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Em razão dessa proteção, quando algum dos lados da balança se altera, surge um desequilíbrio que pode ser resolvido de duas maneiras que visam à sua recomposição: o reajustamento de preços e; o reequilíbrio econômico-financeiro.

Desta feita, o IGESDF não pode simplesmente apresentar cláusulas sem as devidas pormenorização, detalhando índices, as porcentagens máximas de acréscimos e supressões para o caso de serviços continuados, conforme acevera a Instrução Normativa nº 5/2017 sobre o tema:

Art. 53. O ato convocatório e o contrato de serviço continuado deverão indicar o critério de reajustamento de preços, que deverá ser sob a forma de reajuste em sentido estrito, com a previsão de índices específicos ou setoriais, ou por repactuação, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.

Art. 54. A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir.

§ 1º A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier ao correr durante a vigência do contrato, é direito do contratado e não poderá alterar equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.

[...]

Art. 59. As repactuações não interferem no direito das partes de solicitar, a qualquer momento, a manutenção do equilíbrio econômico dos contratos com base no disposto no art. 65 da Lei nº8.666, de 1993.

[...]

Art. 61. O reajuste em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

[...]

Anexo I

XX - REPACTUAÇÃO: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no ato convocatório com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

Mister se faz que o IGES/Df faça constar cláusulas mínimas necessárias e que atendam as determinações legais, fazendo-as constar seja no Edital, Elemento Técnico e minuta de contrato, a qual encontra-se ausente e não foi disponibilizadas.

Sobre o tema o TCDF emitiu decisão em face de uma representação da empresa APECE, de Processo n.º: 00600-00006589/2021-14-e, na qual decidiu:

III. determine ao IGESDF que:

a) inclua no(s) contrato(s) a ser(em) celebrado(s) em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021, cláusulas que disciplinem:

1. os institutos da revisão, repactuação e reajuste, contemplando índices a

serem utilizados, hipóteses de cabimento, prazo de solicitação, entre outros, observando:

i. quanto ao reajuste, que quando do primeiro reajustamento devido será aplicado, entre o IPCA e o IGPM, o índice que for mais vantajoso para o IGESDF, tendo em vista o disposto na Cláusula Nona da minuta de contrato c/c o parágrafo segundo, in fine, do art. 34 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, devendo esse indexador econômico ser utilizado no caso de ulteriores prorrogações contratuais do ajuste;

c) faça constar em futuros instrumentos convocatórios de contratações do Instituto cláusulas que regulem os temas tratados no item II.a retro.

A decisão do TCDF deve ser atendida por este Nobre IGES/Df não apenas de forma restrita ao caso analisado pelo TCDF mas sim conter as devidas previsões legais a fim de atender a decisão do TCDF em todos os seus processos licitatório, tanto por segurança jurídica deste IGES/Df dos licitantes e evitar novas representações que possam atrasar a realização do certame.

2 – DO DETALHAMENTO DOS FARDAMENTOS

O Ato Convocatório 03/2022 e seu Elemento Técnico são omissos quanto à definição dos parâmetros para a classificação da qualidade dos uniformes. Com efeito, a ausência de definição ou de padronização induz a uma percepção eminentemente subjetiva e contrária as regras de impessoalidade da Administração Pública, no tocante a definição do que seja um bom padrão de uniformes.

Essa mesma percepção subjetiva, porque variável individual, expõe a contratada a uma insegurança jurídica no âmbito da execução do contrato e a toda sorte de determinações imprecisas, que poderão, até mesmo, inviabilizar a relação contratual. Nessa toada, não se tem neste procedimento a cláusula de análise técnica, que permitiria alguma subjetividade na eleição do contratado, ao contrário, todos os serviços são padronizáveis e permitem a demonstração de plano quanto a sua qualidade e extensão.

Ao não indicar precisamente a padronização dos uniformes, e considerando a repercussão deste item na formação do preço, tem-se que se desconversou a regra aplicável, induzindo a relação contratual à pessoalidade e a insegurança jurídica, inviabilizando a continuidade dos serviços públicos, porque poderá existir ruptura ou solução contratual, o que seria imprudente, dada a essencialidade dos serviços objeto deste

certame bem como dos serviços prestados pelo IGES/Df aos usuários do sistema de saúde.

A não definição dos parâmetros de qualidade para os uniformes conduz a elevada subjetividade no julgamento das propostas e não se amolda aos princípios gerais elencados no art. 37 da Constituição Federal, cuja observância também é obrigatória para os Serviços Sociais Autônomos e tal omissão também atenta contra o Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGES/Df, que estabelece o seguinte em seus arts. 11 e 12:

Art. 11. O Ato Convocatório deverá conter os elementos necessários para a elaboração da proposta, modalidade e prazo, bem como as demais regras aplicáveis no processamento e julgamento da proposta e na execução do contrato.

[...]

Art. 12. O objeto a ser contratado deverá ser definido de forma clara e precisa, preferencialmente padronizada, excluindo-se os excessos que restrinjam indevidamente a competição, de forma a evitar a comparação entre obras, bens ou serviços não equivalentes.

Parágrafo único: No caso de aquisição de equipamentos, a discriminação de parte e peças somente deverá ser realizada se indispensável ou economicamente adequada para o IGESDF, mediante justificativa da Diretoria Executiva.

Não restam dúvidas de que as ausências de definições claras acerca dos tipos de vestimenta e de parâmetros de qualidade têm o condão de gerar discrepâncias nas propostas apresentadas.

Diante da inexistência de referências mínimas no Ato Convocatório, cada um dos participantes do certame poderá adotar considerações diferentes diante dos conceitos de “pertinente e compatível” expostos pelo IGESDF. Até mesmo o acompanhamento da execução contratual, a ser realizado por um futuro Acordo de Nível de Serviço, tende a ser prejudicado, uma vez que não haverá parâmetros claros sobre os uniformes a serem utilizados.

O TCDF emitiu decisão em face de uma representação da empresa APECE, de Processo n.º: 00600-00006589/2021-14-e, quanto aos uniformes na qual decidiu:

III. determine ao IGESDF que:

a) inclua no(s) contrato(s) a ser(em) celebrado(s) em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021, cláusulas que disciplinem:

2. as características mínimas do uniforme que deverá ser utilizado pelos empregados alocados na execução contratual;

c) faça constar em futuros instrumentos convocatórios de contratações do Instituto cláusulas que regulem os temas tratados no item II.a retro.

3 – DA AUSÊNCIA DE MINUTA DE CONTRATO

O anexo do Edital é que traz o Modelo do Contrato que será celebrado, ao término da licitação, é um instrumento imprescindível para a segurança jurídica do órgão licitante quanto dos participantes. A omissão da minuta de contrato, a qual deve constar todas as regras e obrigações entre as partes eiva de insegurança jurídica todo o processo licitatório, uma vez que os licitantes vencedores podem não concordar ou atender as mais diversas exigências contratuais.

A ausência de minuta contratual que possa ser analisada pelos licitantes e seus setores jurídicos em tempo hábil ou seja, a partir do momento de publicação do Elemento Técnico, pode acarretar até mesmo o fracasso do certame

A minuta contratual traz importantes regras como as abaixo relacionadas:

- Depósito bancário em caução, como forma de garantia contratual;
- Apresentação de seguro-garantia ou carta fiança, também como forma de garantia contratual;
- Adaptação física nas instalações da Empresa que venceu a licitação;
- Instalação de nova sede ou filial no município em que os serviços serão prestados;
- Apresentação de novos documentos não exigidos na fase de habilitação: apólice de seguro de veículos, licença sanitária, Termos e declarações específicas;
- Contratação de responsável técnico pela execução dos serviços licitados: Engenheiro, Arquiteto, Técnico inscrito no Conselho Profissional de Classe etc.;

- Mudança de enquadramento tributário: comum em prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, que exigem que a prestadora de serviço não seja optante do Simples Nacional;
- Outras exigências contratuais que sejam específicas para o fornecimento ou serviço que será executado.

É importante também e atentar à **espécie contratual** que será celebrada. Além do objeto contratual (objeto da licitação), a espécie de contrato varia de acordo com o negócio que se está celebrando. As espécies de contrato celebrados por meio de Licitação podem ser de diversos tipos e desde a publicação os licitantes devem tomar ciência de todas as futuras obrigações da contratante como do contratado.

3 – DA INCOMPATIBILIDADE DE POSTOS/VIGILANTES E SEU IMPACTO NA FORMAÇÃO DE PROPOSTA

O Elemento Técnico nº 03/2022 em seu Anexo I item 3.2 estabelece que os serviços serão prestados em 193 postos, sendo que há divergência com a soma total dos postos descritos em cada lote assim descritos:

Item 7.1 - LOTE 1 HOSPITAL DE BASE – 67 Postos / 134 funcionário.

Item 7.2 - LOTE 2 HOSPITAL REGIONAL DE SANTA MARIA – 65 Postos / 130 funcionário

Item 7.3 - LOTE 3 UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO E UCAD – 60 Postos / 122 funcionário.

Em relação ao Item 7.3 a soma correta do número de vigilantes é 120 e não 122, porém causa-nos dúvida se o número correto devemos levar em consideração para a formação de preço de proposta, sendo que, se o número correto for de 60 postos de trabalho necessário faz-se republicação do edital com o total de funcionários correspondente ao número pois isto influencia diretamente na planilha de formação de preço e consequentemente na proposta. Tal correção impõe legalmente nova publicação cumprindo os prazos legais e regimentares, sob pena de cancelamento do certame.

Outro ponto que também se destaca é divergência do TOTAL DE POSTOS elencados no Anexo IV do Elemento Técnico, pois o mesmo informa que a soma total de posto é 193 (cento e noventa e três), o que nós trás dúvidas se o total de postos a serem apresentados em proposta e na fase de lances é o informado no Elemento Técnico ou a soma real de cada posto, que perfaz o total de 192 (cento e noventa e dois).

O Elemento Técnico apresenta:

Tal reajuste impacta na formulação das propostas e salientamos mais uma vez que tal correção deve ser feita ao elemento técnico e nova publicação deve ser realizada obedecendo os ditames e prazos legais.

4 – DOS PEDIDOS:

12/04/2022 09:29

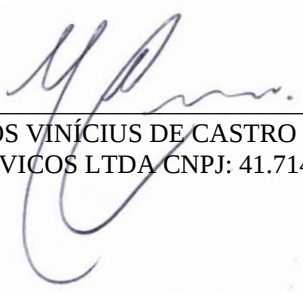
SEI/GDF - 82993445 - Elemento Técnico

TOTAL GERAL DO CONTRATO			
Lote / Unidade	Postos	Valor Mensal	Valor Anual
LOTE 1 - Hospital de Base - HBDF	67	R\$	R\$
LOTE 2 - Hospital Regional de Santa Maria - HRSM	65	R\$	R\$
LOTE 3 - Unidades de Pronto Atendimento - UPAs e Unidade Central de Administração - UCAD	60	R\$	R\$
TOTAL GERAL	193	R\$	R\$

Vimos a este IGES/Df requerer:

- Impugnação ao Ato Convocatório para que no mesmo conste índices GPM ou IPCA a serem aplicados em reajustes bem como as informações necessárias para reajustes e repactuação;
- Índices de acréscimo ou supressão dos valores contratuais;
- Novo Elemento Técnico com detalhamentos dos uniformes e exigências, conforme determinado pelo TCDF;
- Novo Edital contendo Minuta Contratual;
- Definição correta quanto a quantidade correta de postos/funcionários para a elaboração correta de proposta de formação de preço e lances para o certame.

Brasília, 19 de abril de 2022.



MARCOS VINÍCIUS DE CASTRO SOARES
PROGEST SERVICOS LTDA CNPJ: 41.714.192/0001-85

ANEXO ÚNICO – DECISÃO TCDF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Processo n.º: 00600-00006589/2021-14-e

Origem: Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF

Assunto: Representação

Ementa: Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., versando acerca de supostas irregularidades relacionadas ao Ato Convocatório n.º 64/2021, lançado pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de recepção e atendimento com a disponibilização de mão de obra qualificada nas unidades hospitalares, Unidades de Pronto Atendimento – UPA e unidades administrativas existentes e em mais 7 (sete) UPAs a serem entregues em 2021. Decisão n.º 2.879/2021: conhecimento da Representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., tendo por prejudicado o pedido de medida cautelar; determinação ao corpo instrutivo para que promova o exame de mérito da exordial e informe ao Plenário caso a liminar deferida no bojo do Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT seja revogada; e fixação de prazo de 10 (dez) dias para que o IGESDF preste esclarecimentos sobre os fatos representados. Manifestação do IGESDF. **Nesta fase:** exame de mérito de Representação. Unidade instrutiva sugere ao Tribunal: conhecer dos esclarecimentos prestados pelo IGESDF; ter por atendidas as determinações constantes da Decisão n.º 2.879/2021; considerar parcialmente procedente a Representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda.; determinar ao IGESDF a inclusão de cláusulas no contrato a ser firmado em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021 e a adoção de medidas em futuros procedimentos de contratação; e autorizar o arquivamento do feito. Parecer divergente do Ministério Público, que opina por determinação ao IGESDF para que suspenda a assinatura de contrato relativo ao Ato Convocatório n.º 64/2021, e republique o instrumento convocatório com as correções que indica. VOTO em harmonia com o corpo instrutivo, com ajustes redacionais.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., versando acerca de supostas irregularidades relacionadas ao Ato Convocatório n.º 64/2021, lançado pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de recepção e atendimento com a disponibilização de mão de obra qualificada nas unidades hospitalares, Unidades de Pronto Atendimento – UPA e unidades administrativas existentes e em mais 7 (sete) UPAs a serem entregues em 2021 (e-DOC 78DDBA31-e¹).

Na Sessão Ordinária n.º 5.265, de 04.08.2021, o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 2.879/2021** (e-DOC 7BC61136-e), *in verbis*:

¹ Anexo acostados às peças 01/19 e 23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., apontando supostas irregularidades na condução do Ato Convocatório n.º 64/2021, lançado pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (e-DOC 78DDBA31-e e anexos acostados às peças 01/19 e 23); b) da Informação n.º 65/2021- DIASP1 (e-DOC 9B0E4C75-e); c) do Parecer n.º 519/2021-G4P (e-DOC E6118B07-e); II – ter por prejudicados os pedidos de medida cautelar constantes da representação a que alude o item I.a, tendo em vista o deliberado pelo Juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, no âmbito do Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT; III – determinar ao IGESDF que, no prazo de 10 (dez) dias, preste esclarecimentos circunstanciados a este Tribunal sobre as irregularidades apontadas na representação indicada no item I.a, encaminhando cópia de documentação comprobatória do que vier a ser noticiado à Corte; IV – dar ciência desta decisão ao patrono da empresa representante, informando-lhe que as futuras tramitações dos autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF-Push (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por email); V – autorizar: a) o envio de cópia da exordial do item I.a e desta decisão ao IGESDF, para subsidiar o cumprimento da diligência constante do item III, retro; b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para exame de mérito da exordial, devendo a unidade instrutiva acompanhar o deslinde do Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT e informar tempestivamente ao Plenário, caso a liminar ali deferida seja revogada.”

O IGESDF prestou esclarecimentos mediante o documento de e-DOC F1DA541B-e e dos seus respectivos anexos, acostados às peças 50/51.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

A unidade instrutiva, após contextualizar o feito, manifestou-se por meio da Informação n.º 100/2021-DIASP1 (e-DOC B9088951-e), transcrita a seguir:

“(…)

7. Nesta oportunidade, analisam-se i) o andamento do Processo nº 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT, em que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios determinou a suspensão cautelar da contratação em exame; e ii) o mérito da Representação, com base nos esclarecimentos prestados pelo IGESDF em atenção à Decisão nº 2.879/21 e nas demais informações constantes dos autos.

I – DO PROCESSO Nº 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT

*8. Alegando não ter conseguido acesso à sessão de oferta de lances do Ato Convocatório nº 64/2021, a qual ocorreu em 19.07.2021, a Representante ajuizou ação de **Tutela Cautelar Antecedente nº 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT** junto à 6ª Vara de Fazenda Pública do DF, na qual pleiteava a suspensão cautelar do certame.*

9. Ao apreciar a quaestio, em 30.07.2021, a MM. Juíza SANDRA CRISTINA CANDEIRA DE LIRA, titular da 6ª Vara de Fazenda Pública do DF, entendeu presentes os elementos autorizadores da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

concessão da tutela de urgência e determinou “a suspensão do Pregão decorrente do Ato Convocatório nº 064/2021, promanado do IGES-DF, bem como dos atos subsequentes, até que sobrevenha decisão judicial em sentido contrário.”

10. Verifica-se, contudo, que a deliberação judicial se pautou em falhas procedimentais ocorridas na sessão de oferta de lances do Ato Convocatório nº 064/2021, as quais não teriam permitido a participação da autora, **não abordando** as supostas irregularidades que foram trazidas pela Representante à apreciação da Corte de Contas.

11. Ato contínuo, em 12.08.2021, a titular da 6ª Vara de Fazenda Pública do DF declinou da competência para julgamento da matéria, uma vez que as partes envolvidas possuem natureza jurídica de direito privado².

12. Redistribuídos os autos à 8ª Vara Cível de Brasília, em 03.09.2021, o juízo examinou pedido de reconsideração da decisão que concedeu a antecipação de tutela e decidiu manter a deliberação atacada, conforme excerto da decisão interlocutória³ proferida:

A princípio, entendo que é o caso de manutenção da decisão proferida pelo Juízo da 6ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal. Os argumentos trazidos pela parte interessada não são capazes de infirmar a conclusão alcançada na decisão combatida, restando devidamente comprovadas a verossimilhança das alegações e o perigo de dano. **Ao contrário do sustentado pelo peticionante, restou comprovada a dificuldade em acesso ao sistema, motivo pelo qual não se deve acolher o pleito de reversão da decisão anterior.**

13. Atualmente, encontra-se pendente de julgamento o Agravo de Instrumento interposto, **sem prejuízo aos efeitos da tutela antecipada concedida para suspender o Pregão decorrente do Ato Convocatório nº 064/2021.**

II – DA MANIFESTAÇÃO DO IGESDF⁴ EM ATENÇÃO À DECISÃO Nº 2.879/21

14. Os esclarecimentos prestados pelo IGESDF não trouxeram quaisquer elementos novos capazes de subsidiar o exame das irregularidades narradas na peça inaugural.

15. Conquanto o Tribunal tenha determinado que o Instituto apresentasse esclarecimentos circunstanciados acerca das supostas irregularidades impugnadas pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. no âmbito desta Corte de Contas, o jurisdicionado buscou em seu arrazoado desconstruir a hipótese de falha do sistema utilizado no certame, a qual a teria impedido de participar da competição.

16. Ocorre que, conforme demonstrado alhures, a suposta falha na plataforma eletrônica constitui escopo tão somente da ação judicial proposta pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, e não da

² Disponível em <https://pje.tjdft.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>.
nº do documento: 21081219090054300000093392996. Acesso em 5.12.2021.

³ Disponível em <https://pje.tjdft.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>.
nº do documento: 21090808291339700000095336287. Acesso em 5.12.2021.

⁴ peça 49 (e-DOC [F1DA541B-e](#)) e anexos (peças 50 e 51, e-DOCs [28FC1716-e](#) e [9FE1D612-e](#), respectivamente).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

representação em exame.

17. *Naquilo que interessa aos presentes autos, o arrazoadado do IGESDF cinge-se às seguintes considerações:*

20. *Quanto às demais impugnações referentes aos seguintes itens do edital:*

a) *item 10.5 do edital: ausência de valores máximos nos lotes na respectiva Planilha de Custos;*

b) *item 4.3 do edital: ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;*

c) *Anexo V do Elemento Técnico: omissão quanto à definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes*

21. *Não merece maiores debates, pois verificam-se no próprio relatório do voto do Cons. Rel. Inácio Magalhães que uns foram revisados e outros justificados, tendo sido respondido no momento oportuno. Sugerindo a preclusão da discussão em razão do assunto já ter sido analisado.*

22. *Portanto, não existe ilegalidade, mas sim, exclusão do certame por culpa exclusiva da falta de interesse ou perda de prazo da Requerente. Ademais, o certame está suspenso desde o dia 30-07-2021, impedindo o prosseguimento da seleção da melhor proposta e causando prejuízos incomensuráveis a rede IGESDF.*

II – DO EXAME DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO

a) item 10.5 do edital: ausência de valores máximos nos lotes na respectiva Planilha de Custos;

18. *No bojo da impugnação administrativa, o IGESDF alegou ser de responsabilidade dos licitantes o preenchimento da Planilha de Custos e Formação de preços, bem como enumerou as referências necessárias ao seu correto preenchimento – “Convenção Coletiva de Trabalho e a Instrução Normativa 5/2017 com 7/2018 e o valor estimado constante do item 2.2 do Ato Convocatório 064/21”.*

19. *Em que pese a irresignação da Representante, suas alegações não merecem prosperar. Preliminarmente, mister ressaltar que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF foi constituído sob forma de Serviço Social Autônomo, pessoa jurídica de direito privado **não integrante** da Administração Distrital, que não se submete aos regulamentos de licitações, tais como as Leis nºs 8.666/93, 14.133/21 e 10.529/02.*

20. *Por gerir recursos de natureza pública, o Instituto deve seguir preceitos gerais que norteiam a atividade administrativa – transparência, isonomia, impessoalidade, moralidade, entre outros – **sem que isso desvirtue a maior flexibilidade e autonomia que se pretendeu com a sua criação.***

21. *Destaca-se que nem mesmo os órgãos e entidades da Administração Pública são, indiscriminadamente, obrigados a publicar suas composições de preços. No caso dos entes com personalidade jurídica de direito público, a há hipóteses em que é permitido o sigilo, nos termos do estabelecido pelo art. 15 do Decreto nº 10.024/19⁵, in verbis:*

Art. 15. O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter

⁵ Recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto nº 40.205/19



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 1º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

§ 3º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do instrumento convocatório.

22. Também no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, dotadas de natureza jurídica de direito privado, os valores estimados do contrato a ser celebrado não precisam ser informados previamente aos licitantes, conforme inteligência do art. 34 da Lei nº 13.303/16:

Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Na hipótese em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.

§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.

§ 3º A informação relativa ao valor estimado do objeto da licitação, ainda que tenha caráter sigiloso, será disponibilizada a órgãos de controle externo e interno, devendo a empresa pública ou a sociedade de economia mista registrar em documento formal sua disponibilização aos órgãos de controle, sempre que solicitado.

23. Nesse diapasão, considerando que até mesmo aos órgãos e entidades da Administração Pública, em determinadas situações, é facultado manter em sigilo o valor estimado para a contratação e que o regulamento próprio do IGESDF não obriga a publicidade da estimativa em comento, não se vislumbra embasamento jurídico que sustente eventual determinação para que o IGESDF – Serviço Social Autônomo e, portanto, não integrante da Administração Pública – publique previamente as suas estimativas de preço ou os percentuais máximos admitidos em suas composições.

24. Esse, inclusive, foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar Decisão do Tribunal de Contas da União que determinava ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC a inclusão do orçamento estimado em planilhas em seus certames. Em sede de Agravo Regimental do Mandado de Segurança 33442-DF, a Segunda Turma da Corte Excelsa assim se posicionou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Ementa Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Exigência de que conste nos editais de licitação do SENAC o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como de critério de aceitabilidade. Desnecessidade. 3. Serviço Social Autônomo. Natureza privada. **Não se submete ao processo licitatório previsto pela Lei 8.666/93. Necessidade de regulamento próprio. Procedimento simplificado que observe os princípios gerais previstos no art. 37, caput, CF.** Atendimento. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental desprovido. (MS 33442, AgR, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 15/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 21-02-2019 PUBLIC 22-02-2019).

25. Nesse sentido, não há dúvidas de que o procedimento adotado pelo IGESDF – publicação dos Modelos de Planilha de Custos e Formação de Preços⁶, em consonância com o **Anexo VII-D da Instrução Normativa 5/2017**⁷, e indicação dos normativos a serem seguidos – contempla os princípios da atividade administrativa e permite aos interessados a participação no certame em patamar igualitário, estando alinhado à decisão da Suprema Corte.

26. A própria Instrução Normativa em comento, em seu Anexo VII-A,⁸ estabelece que as planilhas sejam preenchidas pelos proponentes, sem menção à eventual publicidade de valores máximos, senão vejamos:

6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, **o modelo de planilha de custos e formação de preços, Anexo VII-D, constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade prevista do subitem 7.6 deste Anexo;**

27. Destaca-se, por fim, que o acompanhamento do ajuste será feito com base nas planilhas apresentadas pela empresa vencedora do certame, não servindo de parâmetro os “valores máximos nos lotes na respectiva Planilha de Custos”. Os valores máximos **servem apenas para fins de estimativa e ponderação da contratante** quanto à razoabilidade dos preços ofertados, de forma que o seu desconhecimento prévio por parte dos licitantes não interfere na formulação de propostas ou na fiscalização da execução do contrato a ser celebrado.

28. Em face do exposto, a irrisignação da Representante quanto à ausência de valores máximos nos lotes na respectiva Planilha de Custos deve ser considerada **improcedente**.

b) item 4.3 do edital: ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;

29. Tal qual a questão referente à publicação dos valores máximos das planilhas, a ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro também foi impugnada administrativamente pela Representante. Como resposta, o IGESDF

⁶ Peça 18 (e-DOC [51F2FF84-e](#))

⁷ Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=100&totalArquivos=240>. Acesso em 7.12.2021.

⁸ Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em 7.12.2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

apresentou a seguinte alegação⁹:

2. *Impugnação pela ausência de Cláusula para a manutenção do Equilíbrio Econômico-financeiro:*

Resposta: O Reajuste e Repactuação consta da Cláusula Nona da Minuta do Contrato que segue anexo a esta resposta.

30. *Para melhor entendimento da manifestação apresentada, importante colacionar os regramentos pertinentes. A cláusula nona do referido contrato estabelece que:*

CLÁUSULA NONA – o contrato poderá ser Reajustado conforme disposições contidas no artigo 34, parágrafo segundo do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, inclusive levando em consideração o prazo de vigência estabelecido na cláusula quinta deste contrato.

PARÁGRAFO ÚNICO – O índice IGPM ou IPCA a ser aplicado no reajuste deverá ser indicado para área demandante deste instrumento, em observância ao citado artigo do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF.

31. O art. 34 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, por sua vez, disciplina que:

Art. 34. Os contratos poderão, mediante justificativa, nas mesmas condições contratuais, ser aditado com acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, aplicando-se esse mesmo percentual para o caso particular de reforma de edifício ou de equipamento para os seus acréscimos.

Parágrafo primeiro. Diante da ampliação assistencial conferida ao IGESDF, os objetos dos contratos vigentes que podem ser estendidos às demais unidades de saúde poderão ser aditados em percentuais superiores aos indicados no caput do art. 34, desde que devidamente justificado e dentro do prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da publicação desde Regulamento.

Parágrafo segundo. Os contratos celebrados poderão ser revisados ou ajustados a qualquer momento, com a finalidade de otimizar resultados em termos de qualidade e preço, em compatibilidade com a realidade de mercado, desde que seja vantajoso para o IGESDF.

32. A leitura combinada dos dispositivos demonstra que a questão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro não se encontra suficientemente disciplinada nos documentos do certame, sendo **procedente** a insurgência do Representante quanto a esse quesito.

33. Ainda que o direito à manutenção da equação econômico-financeira inicialmente pactuada decorra de mandamento constitucional, é imperioso que os contratos estabeleçam de maneira expressa as hipóteses de cabimento, os índices aplicáveis e os procedimentos a serem adotados para a requisição de revisão (decorrente de álea extraordinária), reajuste ou repactuação (decorrente de álea ordinária).

⁹ Peça 20, fl. 12 (e-DOC [78DDBA31-e](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

34. Tanto pela sua relevância quanto por ter sido o parâmetro utilizado pelo IGESDF para responder aos questionamentos sobre a publicidade dos valores máximos das Planilhas de Custos, importa trazer à baila a forma como a Instrução Normativa nº 5/2017, disciplina a matéria:

Art. 53. **O ato convocatório e o contrato de serviço continuado deverão indicar o critério de reajustamento de preços**, que deverá ser sob a forma de reajuste em sentido estrito, com a previsão de índices específicos ou setoriais, ou por repactuação, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.

Art. 54. **A repactuação** de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir.

§ 1º **A repactuação** para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier ao correr durante a vigência do contrato, **é direito do contratado e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos**, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.

[...]

Art. 59. **As repactuações** não interferem no direito das partes de solicitar, a qualquer momento, **a manutenção do equilíbrio econômico dos contratos** com base no disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

[...]

Art. 61. **O reajuste** em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na **aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

[...]

Anexo I

XX - **REPACTUAÇÃO: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato** que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, **devendo estar prevista no ato convocatório** com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

35. Da leitura dos dispositivos retro transcritos, verifica-se que a previsão de índices de repactuação/reajuste, dos procedimentos e prazos para sua requisição e das hipóteses e procedimentos de revisão devem constar do contrato a ser firmado, a fim de que restem claras as regras para as partes e para os órgãos de controle, viabilizando o acompanhamento e a fiscalização contratuais.

36. Ainda que se argumente que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF não integra a Administração Distrital por ser um Serviço Social Autônomo, cumpre ressaltar que o **desequilíbrio econômico-financeiro também é disciplinado no direito privado no âmbito do Código Civil, que autoriza a resolução do**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

contrato ou mudanças em seu escopo no caso de onerosidade excessiva a uma das partes, senão vejamos:

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, **poderá o devedor pedir a resolução do contrato**. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a **modificar equitativamente as condições do contrato**.

Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, **poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la**, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

37. *Tem-se, portanto, que os aspectos relacionados à revisão, ao reajuste e à repactuação encontram-se insuficientemente disciplinados na documentação referente à contratação, gerando insegurança e incertezas que podem dificultar o controle da execução contratual e a celebração de futuras prorrogações, razão pela qual a Representação deve ser considerada **procedente** quanto a esse quesito.*

38. *Todavia, considerando que o certame encontra-se paralisado, que a competitividade do procedimento foi demonstrada pela participação de grande número de interessados e que os institutos em questão só poderão ser invocados após um ano da apresentação das propostas (ou, no caso da revisão, na ocorrência de áleas extraordinárias), sugere-se, em linha com o **formalismo moderado**, que seja determinado ao IGESDF que adicione cláusula que discipline a matéria no contrato a ser celebrado – contendo os índices aplicáveis, a metodologia a ser adotada, o prazo para solicitação, etc..*

Anexo V do Elemento Técnico: omissão quanto à definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes.

39. *No que tange à omissão quanto à definição dos parâmetros de qualidade dos uniformes, a impugnação administrativa feita apresentada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. foi respondida pelo IGESDF da seguinte maneira:*

A definição do tipo, modelo e qualidade do uniforme a ser utilizado pelos empregados na prestação de serviço é de responsabilidade da empresa, devendo ser pertinente e compatível com o tipo de serviço prestado.

40. *A justificativa apresentada pelo jurisdicionado para não definir os parâmetros de qualidade para os uniformes conduz a elevada subjetividade no julgamento das propostas e não se amolda aos princípios gerais elencados no art. 37 da Constituição Federal, cuja observância também é obrigatória para os Serviços Sociais Autônomos.*

41. *Outrossim, tal omissão também atenta contra o Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, que estabelece o seguinte em seus arts. 11 e 12:*

Art. 11. **O Ato Convocatório deverá conter os elementos necessários para a elaboração da proposta**, modalidade e prazo, bem como as demais regras aplicáveis no processamento e julgamento da proposta e na execução do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

[...]

Art. 12. O objeto a ser contratado deverá ser definido de forma clara e precisa, preferencialmente padronizada, excluindo-se os excessos que restrinjam indevidamente a competição, de forma a evitar a comparação entre obras, bens ou serviços não equivalentes.

Parágrafo único: No caso de aquisição de equipamentos, a discriminação de parte e peças somente deverá ser realizada se indispensável ou economicamente adequada para o IGESDF, mediante justificativa da Diretoria Executiva.

42. Uma vez que o custo referente aos uniformes compõe as Planilhas de Custos e Formação de Preço (Módulo 5 – Insumos Diversos)¹⁰, não restam dúvidas de que as ausências de definições claras acerca dos tipos de vestimenta e de parâmetros de qualidade têm o condão de gerar discrepâncias nas propostas apresentadas. Diante da inexistência de referências mínimas no Ato Convocatório, cada um dos participantes do certame poderá adotar considerações diferentes diante dos conceitos de “pertinente e compatível” expostos pelo IGESDF.

43. Até mesmo o acompanhamento da execução contratual, a ser realizado pelo Acordo de Nível de Serviço, tende a ser prejudicado, uma vez que não haverá parâmetros claros sobre os uniformes a serem utilizados.

44. A título de exemplificação, o Termo de Referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico nº 2/2020¹¹, elaborado pela Agência Nacional de Mineração para contratar serviços de atividades auxiliares de recepcionista, apresenta as seguintes especificações quanto aos uniformes:

- 11. UNIFORMES**
- 11.1. Os uniformes a serem fornecidos pela Contratada a seus empregados deverão ser condizentes com a atividade a ser desempenhada no órgão Contratante, compreendendo peças para todas as estações climáticas do ano, sem qualquer repasse do custo para o empregado, observando o disposto a seguir.
- 11.2. **O uniforme deverá compreender as seguintes peças do vestuário:**
- 11.2.0.1. **Descrição do uniforme – Feminino**
- a) Blazer tradicional com ombreiras embutidas, 02 peças
 - b) Saia e/ou calça social, 02 peças
 - c) Blusa social manga comprida e/ou curta, abotoamento frontal, 100% algodão, 03 peças
 - d) Sapato fechado em couro, tipo social, 02 pares
 - e) Presilha para o cabelo, 02 peças
- 11.2.0.2. **Descrição do uniforme - Masculino**
- a) Paletó tradicional ou blazer com ombreiras embutidas e calça social, 02 conj.
 - b) Camisa social, manga comprida e/ou curtas, 100% algodão, 03 peças
 - c) Cinto, 01 peça
 - d) Calçado em couro, tipo social, 02 pares
 - e) Gravata (padronizada), 02 peças
 - f) Meia, 03 pares
- 11.3. **As peças devem ser confeccionadas com tecido e material de qualidade, seguindo os seguintes parâmetros mínimos:**
- 11.3.1. Conter identificação da empresa;
 - 11.3.2. Os sapatos de couro natural;
 - 11.3.3. Medidas apropriada para o caso de gestante;
 - 11.3.4. Conjuntos completos ao empregado no início da execução do contrato, devendo ser substituído 01 (um) conjunto completo de uniforme a cada 06 (seis) meses, ou a qualquer época, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, após comunicação escrita da Contratante, sempre que não atendam as condições mínimas de apresentação;
 - 11.3.5. No caso de empregada gestante, os uniformes deverão ser apropriados para a situação, substituindo-os sempre que estiverem apertados;
 - 11.4. Os uniformes deverão ser entregues mediante recibo, cuja cópia, devidamente acompanhada do original para conferência, deverá ser enviada ao servidor responsável pela fiscalização do contrato.

¹⁰ Peça 2, fl. 2 (e-DOC [3AF70111-e](#))

¹¹ Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/arquivos-editais/pregoes-2020/32310205000022020000.zip/view>. Acesso em 7.12.2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

45. Também o Edital do Pregão eletrônico nº 68/2010¹², realizado pelo Tribunal de Contas da União visando à contratação de serviços continuados de recepcionista, apresentou parâmetros acerca dos uniformes a serem usados pelos colaboradores alocados no órgão:

Tipo	Quantidade		Especificações
	Inicial	Semestral	
Masculino			
Terno	02	02	Na cor preta, em tecido tipo microfibra, com paletó forrado internamente inclusive na manga, de boa qualidade, emblema da empresa bordado no lado superior esquerdo, com 02 bolsos inferiores.
Cinto de Couro	01	01	Masculino em couro constituído de 1 (uma) face na cor preta sem costura, fivela em metal, com garra regulável
Gravata	02	02	Em tecido 100% poliéster ou 100% seda, de boa qualidade.
Camisa social	02	02	Estilo social em tecido, gola com entretela, 65% poliéster e 35% algodão na cor cinza, com botões nos punhos e emblema da empresa bordado no lado superior esquerdo.
Par de sapatos	01	01	Tipo esporte fino, com cadarço, de couro, solado de borracha, cor preto de boa qualidade. marca <i>Francoop</i> , ou similar.
Par de meias	02	01	Tecido 60% algodão, 39% poliamida e 1% elastano, cor preta, de boa qualidade, marca <i>Lupo</i> ou similar.
Feminino			
Terno Feminino	02	02	Na cor preta, em tecido tipo microfibra, de boa qualidade, paletó forrado internamente, inclusive na manga, com emblema da empresa bordado no lado superior esquerdo, com 02 bolsos inferiores. Calça / Saia Tipo esporte fino, com zíper, na cor preta, e saia na altura do joelho.
Cinto de Couro	01	01	Feminino em couro constituído de 1 (uma) face na cor preta sem costura, fivela em metal, com garra regulável.
lenço	02	02	Em crepe <i>coxibio</i> , tipo laço com entretela compatível com o modelo, na cor preta e o nome da empresa na cor cinza, de boa qualidade.
Camisa Social	02	02	Em tecido JAVANESA, gola com entretela compatível com o modelo, cor cinza, de boa qualidade.
Laço para cabelo	02	02	Prendedor de cabelos, com laço de rede, na cor preta.
Par de sapatos	01	01	Na cor Preta, de boa qualidade, meio alto, de couro, tipo <i>scarpin</i> ou estilo boneca. marca <i>Picadilly</i> , Beira Rio, Dakota ou similar.
Par de meias 3/4	02	02	Finas, de boa qualidade, na cor preta, marca <i>Trifill</i> ou similar.

46. Diante dos precedentes apresentados, resta demonstrado que a subjetividade adotada pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal não se coaduna com o preceito de definição clara e concisa dos elementos necessários à elaboração das propostas.

47. Ainda que busque se socorrer em sua realidade de organização não pertencente à Administração Pública, a descrição dos uniformes constante do Ato Convocatório nº 64/2021 não contempla a objetividade necessária às contratações realizadas com dinheiro público, tampouco observa o disposto nos arts. 11 e 12 do Regulamento Próprio de Contratações do IGESDF, razão pela qual a Representação deve ser considerada **procedente** quanto ao quesito em questão.

48. Inobstante a falha relatada na exordial tenha sido identificada, deve-se obter a materialidade no âmbito de contratação de serviços com impacto direto no atendimento aos usuários do serviço público de saúde do Distrito Federal.

49. Retomando o exemplo do Pregão Eletrônico nº 2/2020, elaborado pela Agência Nacional de Mineração, é possível constatar que o custo dos uniformes corresponde a **menos de 1%**¹³ do valor

¹²

Disponível

em

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilreb6wNL0AhXWrJUCHWXfDbMQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14DA1C876014DA1D7C3571354&usq=AOvVaw2LZP_NK3YHcPlqpwP3-eL5. Acesso em 7.12.2021.

¹³ R\$ 46,40/R\$ 4.901,59 = 0,94%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

total da proposta apresentada pela empresa vencedora, conforme quadro resumo¹⁴ a seguir:

Valor GLOBAL do contrato R\$ 411.733,21 (Quatrocentos e onze mil, setecentos e trinta e três reais e vinte e um centavos).

Quadro-resumo do Valor Mensal do Serviço		
	Valor Mensal Total ref. Mão-de-obra vinculada à execução contratual Unid / Elementos	Valor Recepcionista (R\$)
A	Módulo 1 - Composição da Remuneração	R\$ 1.826,64
B	Módulo 2 - Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários	R\$ 1.847,47
C	Módulo 3 - Provisão Para Rescisão	R\$ 13,41
D	Módulo 4 - Custo de Reposição de Profissional Ausente	R\$ 176,99
E	Módulo 5 - Insumos Diversos	R\$ 46,40
	SubTotal A + B + C + D + E	R\$ 3.910,91
G	Módulo 6 - Custos Indiretos, Tributo e Lucro	R\$ 990,68
	Valor Valor Proposto por Unidade de Medida	R\$ 4.901,59
	Qt postos	7
	Valor Mensal dos Serviços (TOTAL MENSAL)	R\$ 34.311,10
	Qt meses	12
	Valor Global da Proposta (TOTAL ANUAL)	R\$ 411.733,21

50. Outros certames do tipo também apresentam um custo de uniformes bastante reduzido em relação ao valor total da contratação, de forma que obstar a continuidade da contratação meramente em face desse quesito vai de encontro aos princípios da razoabilidade, eficiência e proporcionalidade, mormente em face da natureza do objeto em questão, que possui o condão de impactar no atendimento direto da população.

51. Ademais, os custos envolvidos em eventual anulação das etapas até aqui realizadas em muito superaria os benefícios advindos da medida, infringindo princípio básico do controle. Dessa forma, entende-se, suficiente determinar ao IGESDF que faça constar do contrato decorrente do Ato Convocatório nº 64/2021 as características mínimas exigidas para os uniformes que serão utilizados pelos profissionais alocados em suas instalações. Adicionalmente, sugere-se determinar ao IGESDF que, doravante, nas futuras licitações, caracterize de forma objetiva os uniformes que serão utilizados na prestação dos serviços, possibilitando aos licitantes uma correta precificação do referido insumo.

IV – CONCLUSÃO/SUGESTÕES

52. Conforme explicitado nos tópicos precedentes, a Representação apresentada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. deve ser considerada **parcialmente procedente**, uma vez que a irresignação quanto à **i)** ausência de valores máximos nos lotes na respectiva Planilha de Custos **não se confirmou** e as irregularidades referentes à **ii)** ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e à **iii)** omissão quanto à definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes **se mostraram presentes**.

53. Todavia, a despeito do pretendido pela Representante, não se vislumbram razões suficientes para questionar as fases do certame até aqui realizadas, uma vez que as falhas apuradas não foram capazes de implicar maiores prejuízos ao resultado final do procedimento, sendo suficiente que se recomende ao jurisdicionado que inclua no contrato a ser celebrado cláusulas relativas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, repactuação e às características mínimas para os uniformes dos funcionários, bem

¹⁴ Disponível em <http://comprasnet.gov.br/livre/pregao/anexosPropostaHabilitacao.asp?prgCod=846212> . Acesso em 7.12.2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

como que, em licitações futuras, faça constar no Ato Convocatório essas disposições.

54. Por fim, rememora-se que **o certame continua suspenso por força de decisão judicial** proferira no escopo da ação de **Tutela Cautelar Antecedente nº 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT**, que se encontra na fase de julgamento de Agravo de Instrumento.” (grifos originais)

Ao final, foi sugerido ao Egrégio Plenário adotar as seguintes medidas:

“I. conhecer dos esclarecimentos prestados pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF sob a forma de “Alegações de Defesa” (e-DOC: F1DA541B-e) e anexos (e-DOCs 28FC1716-e e 9FE1D612-e).

II. considerar:

a) atendidas as determinações constantes na Decisão nº 2.879/2021;

b) parcialmente procedente a Representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda.

III. determinar ao IGESDF que:

a) inclua, no contrato a ser celebrado com a empresa vencedora do Pregão decorrente do Ato Convocatório nº 64/2021, cláusulas que disciplinem os institutos da revisão, repactuação e reajuste, contemplando índices a serem utilizados, hipóteses de cabimento, prazo de solicitação, entre outros, e as características mínimas do uniforme que deverá ser fornecido aos empregados alocados nas instalações do IGESDF;

b) faça constar, nos Atos Convocatórios de contratações futuras e nos documentos a eles anexos, cláusulas que regulem as disposições mencionadas no inciso III.a desta Decisão;

IV. autorizar:

a) o encaminhamento de cópia da presente Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao IGESDF e à Representante;

b) o retorno dos autos à SEASP para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.”

As análises e as sugestões apresentadas pelo Auditor de controle externo contaram com a concordância do então Diretor da Primeira Divisão e do titular da Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp/TCDF (e-DOC B9088951-e e C2CF1772-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, após empreender breve relato dos fatos, opinou por intermédio do Parecer n.º 108/2022-G4P (e-DOC F45886B1-e), subscrito pelo Procurador-Geral Marcos Felipe Pinheiro Lima, que assim propôs ao Colegiado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

“(...)

I. **tomar conhecimento** dos esclarecimentos prestados pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF sob a forma de “Alegações de Defesa” (e-DOC F1DA541B-e) e anexos (e-DOCs 28FC1716-e e 9FE1D612-e);

II. **considerar:**

a) **atendidas** as determinações constantes na Decisão nº 2.879/2021; e

b) **parcialmente procedente** a Representação formulada pela Apecê Serviços Gerais Ltda.;

III. **determinar** ao IGES/DF que:

a) **suspenda a assinatura** do contrato decorrente do Ato Convocatório nº 64/2021 ou **qualquer procedimento tendente a formalizar a contratação em exame;**

b) **republique** o instrumento convocatório com a explicitação das hipóteses a serem aceitas para **reajuste, revisão e repactuação contratual**, bem assim **defina objetivamente as características mínimas do uniforme que deverá ser fornecido aos empregados alocados nas instalações do IGES/DF;**

c) **faça constar**, nos Atos Convocatórios de contratações futuras e nos documentos a eles anexos, cláusulas que regulem as disposições mencionadas na alínea **b;** e

d) **comunique** o Tribunal, **no prazo de 10 (dez) dias**, a respeito das medidas adotadas em relação às alíneas **a** e **b;**

IV. **autorizar:**

a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 100/2021-DIASP, do Parecer nº 108/2022-G4P/ML, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao IGESDF e à Representante; e

b) o retorno dos autos à Seasp para providências cabíveis.”

(destaques originais)

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

VOTO

Nesta fase, examina-se o **mérito da Representação** formulada pela empresa **Apecê Serviços Gerais Ltda.**, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas ao **Ato Convocatório n.º 64/2021**, lançado pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – **IGESDF** para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de recepção e atendimento com a disponibilização de mão de obra qualificada nas unidades hospitalares, Unidades de Pronto Atendimento – UPA e unidades administrativas existentes e em mais 7 (sete) UPAs a serem entregues em 2021.

Lembre-se que conforme sintetizado no parágrafo 13 da Informação n.º 65/2021-DIASP1, as irregularidades aventadas pela representante podem ser resumidas da seguinte forma:

- “a) ausência de planilha detalhada de custos;*
- b) ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; e*
- c) omissão quanto à definição de parâmetros para a qualidade dos uniformes.”*

O Tribunal, mediante a **Decisão n.º 2.879/2021**, em suma: conheceu da exordial, tendo por prejudicado o pedido de medida cautelar nela constante; fixou prazo de 10 (dez) dias para que o IGESDF se pronunciasse sobre os fatos representados; e determinou ao corpo instrutivo que promovesse o exame de mérito da Representação e informasse ao Plenário caso a liminar deferida no bojo do Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT fosse revogada.

O IGESDF prestou esclarecimentos mediante o documento de e-DOC F1DA541B-e e dos seus respectivos anexos.

Nesta oportunidade, a unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 100/2021-DIASP1, rememorou, de início, que as falhas indicadas pela ora representante no Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT não contemplam as supostas irregularidades suscitadas na Representação em comento.

Recordou, também, que o Juízo da 6ª Vara de Fazenda Pública do DF deferiu a tutela de urgência pleiteada, determinando a suspensão do certame, e noticiou que tal deliberação foi mantida por decisão exarada da 8ª Vara Cível de Brasília, em 03.09.2021.

O órgão instrutivo então reportou que *“encontra-se pendente de julgamento o Agravo de Instrumento interposto, sem prejuízo aos efeitos da tutela antecipada concedida para suspender o Pregão decorrente do Ato Convocatório n.º 064/2021.”*

Na sequência, afirmou, quanto à alegada ausência de valores máximos em planilhas de custos do IGESDF, que, *“Em que pese a irresignação da Representante, suas alegações não merecem prosperar.”*

Para tanto, o corpo instrutivo ressaltou que o Instituto *“foi constituído sob forma de Serviço Social Autônomo, pessoa jurídica de direito privado não integrante da Administração Distrital, que não se submete aos regulamentos de licitações, tais como as Leis n.ºs 8.666/93, 14.133/21 e 10.529/02.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Destacou que, *“Por gerir recursos de natureza pública, o Instituto deve seguir preceitos gerais que norteiam a atividade administrativa – transparência, isonomia, impessoalidade, moralidade, entre outros – sem que isso desvirtue a maior flexibilidade e autonomia que se pretendeu com a sua criação.”*

A área instrutiva também asseverou que até mesmo para os órgãos e entidades da Administração Pública há hipóteses em que é permitido o sigilo do valor estimado e do valor máximo aceitável, a teor do art. 15 do Decreto Federal n.º 10.024/2019, recepcionado no Distrito Federal por intermédio do Decreto Distrital n.º 40.205/2019. Apontou que permissivo semelhante também se aplica às empresas submetidas à Lei Federal n.º 13.303/2016, de acordo com o art. 34 da Lei das Estatais.

Desse modo, a Seasp/TCDF defendeu que, *“considerando que até mesmo aos órgãos e entidades da Administração Pública, em determinadas situações, é facultado manter em sigilo o valor estimado para a contratação e que o regulamento próprio do IGESDF não obriga a publicidade da estimativa em comento, não se vislumbra embasamento jurídico que sustente eventual determinação para que o IGESDF – Serviço Social Autônomo e, portanto, não integrante da Administração Pública – publique previamente as suas estimativas de preço ou os percentuais máximos admitidos em suas composições.”*

Nessa linha, mencionou decisão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal adotada no bojo do Agravo Regimental do Mandado de Segurança 33442-DF em 2019.

Sustentou, assim, que *“não há dúvidas de que o procedimento adotado pelo IGESDF – publicação dos Modelos de Planilha de Custos e Formação de Preços, em consonância com o Anexo VII-D da Instrução Normativa 5/2017, e indicação dos normativos a serem seguidos – contempla os princípios da atividade administrativa e permite aos interessados a participação no certame em patamar igualitário, estando alinhado à decisão da Suprema Corte.”*

O órgão instrutivo também assinalou que *“valores máximos servem apenas para fins de estimativa e ponderação da contratante quanto à razoabilidade dos preços ofertados, de forma que o seu desconhecimento prévio por parte dos licitantes não interfere na formulação de propostas ou na fiscalização da execução do contrato a ser celebrado.”*

No que tange à reclamada ausência de cláusula referente à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a ser firmado, a unidade instrutiva afirmou que há procedência da Representação nesse ponto.

A esse respeito, após citar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro decorre de mandamento constitucional e transcrever dispositivos da Instrução Normativa n.º 5/2017 sobre o tema, o corpo instrutivo arguiu que, *“Ainda que se argumente que o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF não integra a Administração Distrital por ser um Serviço Social Autônomo, cumpre ressaltar que o desequilíbrio econômico-financeiro também é disciplinado no direito privado no âmbito do Código Civil, que autoriza a resolução do contrato ou mudanças em seu escopo no caso de onerosidade excessiva a uma das partes”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Entretanto, ponderou que, *“considerando que o certame encontra-se paralisado, que a competitividade do procedimento foi demonstrada pela participação de grande número de interessados e que os institutos em questão só poderão ser invocados após um ano da apresentação das propostas (ou, no caso da revisão, na ocorrência de áleas extraordinárias), sugere-se, em linha com o formalismo moderado, que seja determinado ao IGESDF que adicione cláusula que discipline a matéria no contrato a ser celebrado – contendo os índices aplicáveis, a metodologia a ser adotada, o prazo para solicitação, etc.”*

Sobre a insurgência da Representante relativamente à falta de definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes, a área instrutiva afirmou que de fato há subjetividade sobre a questão, tanto para a fase de apresentação de propostas quanto para a execução contratual, o que contraria o preconizado nos arts. 11 e 12 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF.

Frisou, contudo, que se deve *“obtemperar sua materialidade no âmbito de contratação de serviços com impacto direto no atendimento aos usuários do serviço público de saúde do Distrito Federal.”*

O órgão instrutivo então mencionou que no *“Pregão Eletrônico nº 2/2020, elaborado pela Agência Nacional de Mineração, é possível constatar que o custo dos uniformes corresponde a menos de 1%”,* e que *“Outros certames do tipo também apresentam um custo de uniformes bastante reduzido em relação ao valor total da contratação”*.

Por isso, asseverou que *“obstar a continuidade da contratação meramente em face desse quesito vai de encontro aos princípios da razoabilidade, eficiência e proporcionalidade, mormente em face da natureza do objeto em questão, que possui o condão de impactar no atendimento direto da população.”*

A Seasp/TCDF acrescentou que *“os custos envolvidos em eventual anulação das etapas até aqui realizadas em muito superaria os benefícios advindos da medida, infringindo princípio básico do controle.”*

Diante disso, defendeu a procedência parcial da Representação em tela e sugeriu determinação ao IGESDF para que *“inclua no contrato a ser celebrado cláusulas relativas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, repactuação e às características mínimas para os uniformes dos funcionários, bem como que, em licitações futuras, faça constar no Ato Convocatório essas disposições.”*

Ao final, pugnou pela ciência da decisão a ser adotada aos interessados e pelo arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

O MPjTCDF opinou de forma divergente, nos termos do Parecer n.º 108/2022-G4P, da lavra do Procurador-Geral Marcos Felipe Pinheiro Lima.

O Parquet especial enfatizou que *“sequer há a fixação objetiva do índice a ser utilizado para reajuste de preços, deixando ao talante da entidade a sua escolha. Ademais, não há especificação das hipóteses de revisão e de repactuação contratual, tornando o instrumento convocatório obscuro”*.

Quanto às especificações de uniformes, afirmou que *“o exame realizado pelo Corpo Técnico não merece reparos, devendo o IGES/DF também ajustar o instrumento convocatório para definir os parâmetros relativos à qualidade dos uniformes.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Em relação à ausência de preços máximos em planilha orçamentária referencial, anotou que, *“compulsando os arts. 11 a 13 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGES/DF1 (Seção IV – Ato Convocatório), não há menção à sobredita planilha, mas apenas a previsão de que o ato convocatório deverá conter os elementos necessários para a elaboração da proposta, da modalidade e do prazo, o que, na visão Ministerial, cumpriu-se para o quesito.”*

O d. Ministério Público concluiu que *“restaria ao Instituto a adoção de providências quanto aos dois pontos anteriores, ou seja, ausência de cláusula para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e omissão quanto à definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes”*.

Afirmou, contudo, que, diferentemente do aduzido pelo corpo instrutivo, houve julgamento do agravo de instrumento interposto em face da decisão que concedeu antecipação de tutela no Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT, tendo o i. Desembargador-Relator deferido o pleito no curso do Processo n.º 0729959-71.2021.8.07.0000-TJDFT, assim:

“(…)

Dessa forma, mostra-se necessário e prudente suspender os efeitos da decisão agravada, a fim de permitir a continuidade do certame, pois ausentes os requisitos para concessão da tutela provisória requerida pela empresa APECÊ, ao contrário do que constou naquela decisão.

Por fim, não há risco ao resultado útil do processo, tendo em vista que, caso o colegiado entenda de modo diverso, o procedimento pode ser anulado posteriormente.

Diante do exposto, DEFIRO o pedido liminar para conceder efeito suspensivo ao agravo de instrumento, a fim de suspender os efeitos da decisão agravada até julgamento de mérito deste recurso.

“(…)”

O órgão ministerial salientou, assim, que, *“como consequência do efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento interposto em face de decisão de primeiro grau que deferiu a liminar para suspender o andamento do certame, o IGES/DF deu prosseguimento ao referido ato convocatório.”*

Por derradeiro, assentou que *“o Ministério Público de Contas pensa que o Plenário possa determinar ao IGES/DF a suspensão da assinatura do contrato ou qualquer procedimento tendente a formalizar a contratação em exame, bem como que adote as providências necessárias para o saneamento do feito, especialmente republicando o instrumento convocatório com a explicitação das hipóteses a serem aceitas para reajustamento do contrato (reajuste, revisão e repactuação) e com a definição dos parâmetros para a qualidade dos uniformes.”*

Sendo esse o relato necessário, adianto que meu posicionamento sobre a matéria coincide, na essência, com o propugnado pela Seasp/TCDF, conforme passarei a expor.

Registro, preliminarmente, que, como a questão de fundo objeto do Processo n.º 0704912-41.2021.8.07.0018-TJDFT difere¹⁵ das insurgências apresentadas pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. a esta Corte, não se cogita

¹⁵ No referido processo judicial, a empresa Representante alegou, em suma, que *“anexou proposta junto ao sistema pertinente e que conferiu a realização de tal procedimento”*, mas que *“não foi possível acessar a sessão de oferta de lances ocorrida no dia 19/07/2021”*. Sustentou que *“o impedimento de acesso é ilegal e que ingressará com pedido anulatório”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

da superveniência de decisões conflitantes nos processos autuados nas esferas judicial e administrativa.

Ainda, anoto que, a meu ver, o fato de os efeitos da liminar anteriormente deferida pelo Poder Judiciário terem sido suspensos em nada altera a marcha do presente processo, haja vista o acolhimento da proposta de encaminhamento ofertada pela unidade instrutiva, que não contempla a prolação de medida de urgência tendente a alterar o resultado do certame.

Observo, sobre a alegada ausência de valores máximos nos lotes do Ato Convocatório n.º 64/2021, que o prejuízo alegado pela Representante para a formulação de proposta não restou demonstrado, como bem evidenciado na instrução e no parecer ministerial, cujos fundamentos adoto como razão de decidir neste ponto.

Quanto aos uniformes a serem utilizados pela equipe da empresa contratada durante a execução contratual, concordo com os pareceres que o instrumento convocatório e a resposta dada pelo IGESDF a pedido de esclarecimento sobre o tema são insuficientes para conferir objetividade adequada às especificações da vestimenta.

Todavia, não se pode obliterar ter o Instituto informado aos interessados que o modelo e a qualidade dos uniformes devem ser pertinentes e compatíveis com o tipo de serviço prestado.

Ademais, consta da instrução que os custos com essa rubrica são, em geral, ínfimos quando comparados ao valor do ajuste como um todo, de modo que seria desproporcional obstar ou retardar contratação essencial ao funcionamento de unidades de saúde em razão de item materialmente não relevante.

Também se deve realçar que não é razoável exigir para o IGESDF as exatas formalidades preconizadas na Lei n.º 8.666/1993, sob pena de se frustrar um dos objetivos da constituição do Instituto, qual seja a maior agilidade nas contratações, em benefício da sociedade.

In casu, em harmonia com a área instrutiva, é suficiente determinar ao IGESDF que especifique características mínimas dos uniformes no(s) contrato(s) a ser(em) celebrado(s) em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021.

No que se refere à falta de regramento específico alusivo à manutenção econômico-financeira do contrato, importa anotar que o assunto tem envergadura constitucional, posto que se deve preservar as condições efetivas da proposta que ensejou o ajuste, sob pena de haver, por um lado, prejuízo ao erário ou, por outro, enriquecimento sem causa da Administração. Cuida-se, portanto, do postulado da justa remuneração do contratado.

Como bem anotado pelo corpo instrutivo, tem-se que, de forma semelhante, na seara do direito privado, o Código Civil prevê a modificação das condições contratuais ante a superveniência de situação que enseje onerosidade excessiva a uma das partes.

Dito isso, cumpre trazer à baila o que consta da Cláusula Nona da minuta de contrato disponibilizada às empresas participantes do certame em epígrafe:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

“CLÁUSULA NONA - O contrato poderá ser Reajustado conforme disposições contidas no artigo 34, parágrafo segundo do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, inclusive levando em consideração o prazo de vigência estabelecido na cláusula quinta deste contrato.

PARAGRAFO ÚNICO - O índice IGPM ou IPCA a ser aplicado no reajuste deverá ser indicado para área demandante deste Instrumento, em observância ao citado artigo do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF.” (grifei)

Já o parágrafo segundo, *in fine*, do art. 34 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF assim dispõe:

“Parágrafo segundo. Os contratos celebrados poderão ser revisados ou ajustados a qualquer momento, com a finalidade de otimizar resultados em termos de qualidade e preço, em compatibilidade com a realidade de mercado, desde que seja vantajoso para o IGESDF.” (destaquei)

Nesse contexto, e sopesando a competitividade do presente procedimento de seleção apontada no parágrafo 38 da Informação n.º 100/2021-DIASP1, entendo que a solução proposta pela unidade instrutiva se mostra mais adequada do que se determinar a republicação do instrumento convocatório, que levaria a atraso na contratação para a área da saúde.

Assim, ante as previsões constitucional e legal, bem como diante do teor da minuta de contrato e do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, a problemática em análise pode ser satisfatoriamente solucionada com determinação ao Instuto para que inclua no(s) contrato(s) a ser(em) celebrado(s) em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021, cláusulas que disciplinem os institutos da revisão, repactuação e reajuste, contemplando índices a serem utilizados, hipóteses de cabimento, prazo de solicitação, entre outros aspectos relevantes.

Especificamente em relação ao reajuste, a leitura conjugada desses dois regramentos supratranscritos aponta para a necessidade de a jurisdicionada, quando do primeiro reajustamento devido à contratada, adotar, entre o IPCA e o IGPM, o índice que for mais vantajoso para o IGESDF. Posteriormente, os eventuais reajustamentos subsequentes deverão ser quantificados a partir desse mesmo indexador econômico, de forma a garantir segurança jurídica à avença.

Observo, ainda, que caso o IGESDF no âmbito dos aditamentos contratuais ao contrato decorrente do Ato Convocatório n.º 64/2021, venha constatar ser desvantajosa ou antieconômica eventual prorrogação de prazo dos ajustes por novo período de 12 (doze) meses, poderá realizar novo procedimento de seleção de fornecedores nos termos previstos no Regulamento Próprio de Compras e Contratações daquele Instituto.

Já quanto à repactuação, importante alertar à jurisdicionada para que observe as convenções coletivas de trabalho das categorias profissionais correspondentes, posto que não se aplica índices gerais para representar variação efetiva de custo de mão de obra, em sintonia com as disposições do Decreto Federal n.º 9.507/2018¹⁶.

¹⁶ “Art. 7º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:
I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

Por fim, deve-se determinar à jurisdicionada que, em até 5 (cinco) dias após a celebração do(s) contrato(s) correspondentes, encaminhe a esta Corte cópia de documentação comprobatória do atendimento das diligências a serem exaradas nesta oportunidade.

Ante o exposto, em harmonia com a unidade instrutiva, com os ajustes que faço, VOTO no sentido de que o Egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) documento de e-DOC F1DA541B-e e dos seus respectivos anexos, acostados às peças 50/51, encaminhados pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF;
- b) da Informação n.º 100/2021-DIASP1 (e-DOC B9088951-e);
- c) do Parecer n.º 108/2022-G4P (e-DOC F45886B1-e);

II. considere:

- a) satisfatoriamente atendido o item III da Decisão n.º 2.879/2021;
- b) no mérito, parcialmente procedente a Representação formulada pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda.;

III. determine ao IGESDF que:

- a) inclua no(s) contrato(s) a ser(em) celebrado(s) em decorrência do Ato Convocatório n.º 64/2021, cláusulas que disciplinem:
 - 1. os institutos da revisão, repactuação e reajuste, contemplando índices a serem utilizados, hipóteses de cabimento, prazo de solicitação, entre outros, observando:
 - i. quanto ao reajuste, que quando do primeiro reajustamento devido será aplicado, entre o IPCA e o IGPM, o índice que for mais vantajoso para o IGESDF, tendo em vista o disposto na Cláusula Nona da minuta de contrato c/c o parágrafo segundo, *in fine*, do art. 34 do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, devendo esse indexador econômico ser utilizado no caso de ulteriores prorrogações contratuais do ajuste;
 - ii. quanto à repactuação, o disposto nas convenções coletivas de trabalho das categorias profissionais pertinentes;
 - 2. as características mínimas do uniforme que deverá ser utilizado pelos empregados alocados na execução contratual;
- b) em até 5 (cinco) dias após a celebração do(s) contrato(s) correspondentes, encaminhe a esta Corte cópia de documentação comprobatória do atendimento das diligências



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00006589/2021-
14-e

- contidas no item II.a precedente;
- c) faça constar em futuros instrumentos convocatórios de contratações do Instituto cláusulas que regulem os temas tratados no item II.a retro;
- IV. dê ciência da decisão a ser prolatada ao IGESDF e ao patrono da empresa representante;
- V. autorize o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 09 de março de 2022

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator