



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Fls.: 786

Proc.: 32846/14

Rubrica

**Processo nº:** 32.846/14

**Origem:** Secretaria de Estado de Educação

**Assunto:** Licitação

**Ementa:** Pregão Eletrônico por SRP nº 33/14. Secretaria de Estado de Educação. Contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais do ensino. Decisão nº 4.839/16. Novos esclarecimentos. Exame.

Unidade Técnica sugere a procedência do esclarecimento apresentado ao item II.b.1 da referida decisão e a improcedência daqueles relativos aos itens II.b.2 e II.b.3, além de reiteração.

Voto parcialmente convergente levado à sessão de 27.10.16. Pedido de vista do Conselheiro Inácio Magalhães, que diverge desta relatora. Manutenção do voto. Procedência dos argumentos apresentados. Prosseguimento do certame.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame do Pregão Eletrônico por SRP nº 33/14 – SE/DF, para contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais do ensino vinculados à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Nesta fase examina-se o cumprimento da determinação contida na Decisão nº 4.839/16, *verbis*:

[...] II – determinar à Secretaria de Educação do Distrito Federal que:

a) mantenha suspenso o certame licitatório;

b) apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, novos esclarecimentos:

1) em relação ao valor da contratação, tendo em vista os valores aparentemente injustificados apontados no âmbito do Ofício nº 1377/2016 - GAB/SE, de acordo com a análise feita pela SEACOMP em sua Informação nº 205/2016, impressão essa não desfeita pelo Ofício nº 1705 /2016 - GAB/SE e seus anexos;



2) quanto à contratação unificada dos serviços, considerando-se que as justificativas já apresentadas pela Secretaria de Educação partem do pressuposto de que a segregação do objeto, nos moldes determinados pelo Tribunal, redundaria em aumento significativo dos valores a serem contratados para aqueles serviços;

3) apontando o impacto financeiro da parte de higienização na contratação conjunta com os serviços de limpeza, asseio e conservação, ou seja, o valor do contrato com e sem os serviços relativos à dedetização, desratização e desinsetização.

Em atendimento à determinação, a Secretaria de Educação remeteu a esta Corte o Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE e respectivos anexos, com os esclarecimentos requeridos.

A unidade técnica, nos termos da Informação nº 248/2016, assim examina a missiva da jurisdicionada:

#### DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELA SEDF

4. Em cumprimento, a Jurisdicionada apresentou, anexo ao Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE, o Despacho emitido pelo Coordenador de Recursos Logísticos do órgão (fls. 728/732), discorrendo acerca de cada quesito indicado na determinação exarada na Decisão retro.

5. Sobre o esclarecimento relativo **ao valor da contratação, tendo em vista os valores aparentemente injustificados**, a SEDF informa que a Gerência de Compras e Serviços (GECOSE) apresentou nova estimativa de preços, acostada ao Processo nº 080.007.321/2016 às fls. 316 do referido processo, incluindo apenas preços públicos, obtidos em atas de órgãos da Administração Pública para serviços exclusivos de dedetização, desratização e desinsetização.

6. Diante dos novos valores apurados, a mediana do custo estimativo para os referidos serviços, considerando somente os preços públicos e a quantidade de **aplicação anual de 3 (três) vezes, foi de R\$ 1,23/m<sup>2</sup> (um real e vinte e três centavos por metro quadrado), totalizando a quantia anual de R\$ 10.163.372,07 (dez milhões, cento e sessenta e três mil, trezentos e setenta e dois reais e sete centavos)**. Esclarece, ainda, que a área total contratada foi de 8.262.904,12 m<sup>2</sup>, conforme disposto na nova TABELA DOS VALORES TOTAIS DOS LOTES (incluído na fl. 368 do citado processo administrativo), representando um pequeno aumento na metragem das áreas a serem atendidas.

7. Com relação à explicação para a **contratação unificada dos serviços**, a Jurisdicionada entende que a vantagem de se licitar conjuntamente os serviços de dedetização, desinsetização e desratização com os serviços de limpeza e conservação superam a de



se licitar em separado, elencando os seus motivos para tal:

- a) Facilidade de execução contratual – alega que pelo fato de o serviço ser em m<sup>2</sup>, um montante de 8.262.904,12 m<sup>2</sup>, dificultaria a execução, fiscalização e controle dos serviços.
- b) Administração “just in time” – afirma que a prestação dos serviços de forma unificada pressupõe sua execução “na hora certa”. Dessa forma, entende que o serviço questionado, estando no escopo do serviço de limpeza, não precisaria seguir um cronograma específico, podendo ser demandado pelo gestor escolar ao colaborador da limpeza em exercício na escola, conforme a necessidade. Reforça, alegando que todas as Unidades de Ensino possuem almoxarifado de alimentos, que devem ser mantidos livres de pragas e insetos.
- c) Não aumento do custo do posto de trabalho – argumenta que os serviços de desinsetização seriam realizados pelo próprio funcionário da empresa terceirizada em atuação no posto de trabalho da Unidade Escolar, caso tal serviço esteja dentro do escopo dos serviços de limpeza e conservação. A diferença nos custos se daria apenas no valor dos produtos (venenos), acrescentando o montante no valor anual a ser gasto com materiais.
- d) Inclusão de profissional químico – informa que na contratação unificada, o profissional químico que atuará na manipulação dos desinfetantes e saneantes domissanitários, poderá realizar o serviço de acompanhamento do uso dos venenos, sem causar aumento de despesa para a Contratante, visto que o valor salarial do referido profissional estaria no escopo da contratação.

8. Sobre o **impacto financeiro do valor do contrato com e sem os serviços de dedetização, desratização e desinsetização**, a Jurisdicionada informa que a contratação em separado causaria um impacto anual de R\$ 10.163.372,07, para 3 (três) aplicações, conforme já relatado no § 6 acima. Se a contratação fosse realizada de forma conjunta, alega que o impacto seria apenas do custo anual dos produtos (venenos) a serem utilizados por servente quando das aplicações, já que o funcionário contratado teria a atribuição de executar tal tarefa dentro do objeto da contratação. Nesse caso, informa que acrescentaria apenas o profissional químico para acompanhar o manuseio dos produtos quando da necessidade de execução dos serviços. Dessa forma, conclui que o custo mensal e anual, para mínimo de 3 aplicações, dos materiais para a prestação dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização seria de R\$ 163.676,53 e R\$ 491.029,59, respectivamente, conforme detalhado no quadro a seguir:

MATERIAL	VALOR TOTAL (R\$)
INSETICIDA AEROSOL	5.760,00
VENEO PARA BARATAS EM GEL	44.084,00
VENENO PARA ESCORPIÃO	52.640,00
FORMICIDA ISCA GRANULADA	1.972,53
VENENO PARA RATOS	59.220,00
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>163.676,53</b>
<b>TOTAL ANUAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS POR 3 APLICAÇÕES*</b>	<b>491.029,59</b>



### **DA ANÁLISE AOS ESCLARECIMENTOS**

9. Com relação aos esclarecimentos determinados no item II.b.1 da Decisão acima transcrita, a SEDF apresentou nova pesquisa de preços, utilizando valores públicos obtidos em editais, cujos objetos referem-se especificamente à serviços de dedetização, desratização e desinsetização, resultando em valor unitário para 3 (três) aplicações anuais de R\$ 1,23/m<sup>2</sup>.

10. Ou seja, o novo valor obtido pela Jurisdicionada ficou próximo do valor de R\$ 1,18/m<sup>2</sup>, indicado por esta Unidade Técnica, na Informação nº 205/2016 – 4ª. DIACOMP (fls. 680/688), confirmando a validade da análise realizada pelo Tribunal.

11. Por fim, o valor total previsto para a área total indicada pela SEDF de 8.262.904,12 m<sup>2</sup> (contemplando as unidades educacionais e demais edifícios de propriedade da SEDF indicados no objeto do certame), alcançou o valor total de R\$ 10.163.372,07, para contratos exclusivos para os referidos serviços.

12. Com relação ao item II.b.2, a SEDF, em suma, afirmou que a contratação dos referidos serviços unificado com os de limpeza e conservação provocaria maior facilidade na gestão dos contratos, tendo em vista a ampla metragem quadrada contemplada no objeto do certame; possibilitaria a execução dos serviços conforme demanda, sem necessidade de cronograma específico; aproveitamento da mão-de-obra (serventes dos serviços de limpeza) já contratada e disponível no local dos serviços, o que resultaria economia dos custos dos serviços; e inclusão de profissional químico que acumularia a atividade de dosimetria dos materiais de limpeza e dos venenos.

13. No caso do item II.b.3, a SEDF apenas repetiu as informações já apresentadas nos Ofícios nºs 1.350/2016 – SE (fls. 597/672) e 1.377/2016 – SE (fls. 673/676), afirmando que os custos dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização, incluídos no contrato de serviços de limpeza e conservação, representaria somente o custo dos materiais (venenos e inseticidas), no valor anual de R\$ 491.029,59, para 3 aplicações, sendo os custos relativos à mão de obra, químico, administração etc. absorvidos nos custos totais do contrato.

14. Em análise aos esclarecimentos apresentados para os itens



II.b.2 e II.b.3, primeiramente, como estão previstas 3 (três) aplicações anuais, os serviços de dedetização não seriam realizados conforme demanda, de acordo com o que foi informado pela SEDF, mas sim, segundo cronograma pré-estabelecido, ou seja, deverá o gestor do contrato controlar adequadamente as datas e as unidades educacionais que deverão ter os serviços realizados, independentes de eles serem contratados de forma unificada ou não. Portanto, não se mostram plausíveis as justificativas de que a contratação unificada proporcionaria maior facilidade na gestão contratual, nem que os serviços poderiam ser executados conforme administração *"just in time"* (conforme demanda).

15. Sobre a ausência de custos adicionais com o aproveitamento da mão de obra já contratada para os serviços de limpeza e conservação para a aplicação dos venenos e inseticidas, entendemos que a informações apresentada pela SEDF restam equivocadas.

16. A utilização da própria mão de obra já disponível para os serviços de limpeza, quando deslocados para serviços de dedetização, desratização a SEDF deixará de utilizar tais funcionários para os serviços de limpeza, deixando tais postos de serviços descobertos, para executar serviços diversos. Logo, o cálculo correto deveria levar em consideração o custo horário da mão de obra utilizada para a execução dos serviços de dedetização (considerando as 3 aplicações anuais na totalidade de m<sup>2</sup> previsto no edital), adicionada à parcela do custo administrativo relacionado à fiscalização e à administração deste serviço dentro do contrato unificado.

17. Além disso, deveria ser feito o mesmo raciocínio para o cálculo do custo horário do profissional químico, quando ele for deslocado da função de dosimetria dos produtos de limpeza para a dos produtos de venenos e inseticidas.

18. Por outro lado, entendemos que no momento em que tais funcionários forem deslocados de suas funções de limpeza e conservação para os de dedetização, os postos de serviços de limpeza e conservação descobertos por estes funcionários deslocados devem ser preenchidos por outros funcionários, resultando custos adicionais para SEDF.

19. Portanto, entendemos equivocada a afirmação de que a execução unificada resultará apenas nos custos de materiais (venenos e inseticidas), conforme informado pela Jurisdicionada.

20. Nesse sentido, não restou esclarecida a vantajosidade da contratação unificada dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização com os de limpeza e conservação em detrimento da



contratação em separado, conforme adotado por diversos órgãos públicos, segundo observado por esta Unidade Técnica e pela própria SEDF nos editais de licitação utilizados nas pesquisas de preços apresentados na Informação nº 205/2016 – 4ª. DIACOMP e no Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE.

## **CONCLUSÃO**

21. Pelas informações apresentadas pela SEDF, constatamos que a Jurisdicionada apresentou estudo indicando custo unitário por m<sup>2</sup> dos serviços de desratização, desinsetização contratados isoladamente encontra-se compatível com o valor indicado pelo Tribunal, por meio da Informação nº 205/2016 – 4ª. DIACOMP.

22. Contudo, para os demais esclarecimentos acerca da possibilidade da contratação de tais serviços de forma unificada com os de limpeza e conservação, não foram oferecidas novas informações, além das já apresentadas nas peças acostadas aos autos, não demonstrando, portanto, a vantajosidade para a opção da contratação unificada.

23. Diante disso, iremos propor que seja reiterada a determinação contida no item III, “b7”, da Decisão nº 252/2016, reiterada pela Decisão nº 2923/16, no sentido de conduzir em separado licitação para os serviços de dedetização, desratização e desinsetização periódica de áreas internas e externas de dependências da Secretaria.

O órgão técnico, portanto, sugere que o Tribunal:

- I. tome conhecimento do Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE (fl. 727) e documentos anexos (fls. 728/738), em cumprimento à Decisão nº 4.839/2016;
- II. considere procedente o esclarecimento apresentado ao item II.b.1 da referida Decisão, e improcedentes os relativos aos itens II.b.2 e II.b.3;
- III. reitere à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF a determinação contida no item III, “b7”, da Decisão nº 252/2016, reiterada pela Decisão nº 2.923/16, no sentido de conduzir em separado licitação para os serviços de dedetização, desratização e desinsetização periódica de áreas internas e externas de dependências da Secretaria;
- IV. autorize:
  - a) a continuidade do Pregão Eletrônico por SRP nº 33/2014 – SEDF, após o atendimento do item II acima;



- b) o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto da decisão que vier a ser adotada e da presente informação à SEDF;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Levados os autos à sessão de 27.10.16, deles pediu vista o Conselheiro Inácio Magalhães, que assim fundamenta o seu entendimento:

Preliminarmente, vale lembrar o que dispõe o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993:

*“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

*(...)*

*§ 1º As obras, **serviços** e compras efetuadas pela administração **serão divididas** em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala” (grifos acrescidos).*

Sobre a matéria, é pacífico o entendimento do TCU, conforme exarado na Súmula 247/2004-TCU, que assim dispõe:

*“**É obrigatória** a admissão da **adjudicação por item e não por preço global**, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, cujo **objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o **objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, **possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade” (grifos acrescidos).*

Assim, tem-se que a viabilidade do **parcelamento** deve sempre ser avaliada, posto que **é a regra** geral a ser seguida quando se tratar de objetos divisíveis.

Portanto, deve o gestor público, ao decidir pelo não parcelamento do objeto, motivar seu ato, considerando as peculiaridades de cada caso concreto, conforme os requisitos previstos na lei e na jurisprudência consolidada sobre o tema.

Desse modo, sem a **comprovação** de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto, a licitação global de serviços configura afronta ao § 1º, do art. 23, da Lei de Licitações e Contratos, podendo ensejar sanção ao gestor responsável pelo ato ilegal, à luz do inciso II, do art. 57, da Lei





Complementar n.º 01/1994.

Nesse contexto, em harmonia com a análise empreendida pela unidade instrutiva, observo que, na situação em tela, os esclarecimentos ofertados pela jurisdicionada não se mostram aptos a justificar a licitação de serviços de desratização, dedetização e desinsetização de forma conjunta com os de limpeza, asseio, conservação e higienização, pelos motivos que exporei a seguir.

Inicialmente, em apertada síntese, lembro que, por meio dos documentos de fls. 727/738, a SE/DF afirmou que, com base em preços públicos de 8 (oito) atas de registro de preços, o valor estimado para a contratação separada dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização seria R\$ 10.163.372,07 (dez milhões, cento e sessenta e três mil, trezentos e setenta e dois reais, e sete centavos), considerando 3 (três) aplicações de produtos por ano.

Acrescentou a jurisdicionada que, no caso de licitação conjunta desses serviços com os de limpeza, asseio, conservação e higienização, esses custos seriam reduzidos a R\$ 491.029,59 (quatrocentos e noventa e um mil, vinte e nove reais, e cinquenta e nove centavos), relativo somente ao custo anual com os produtos (venenos), pois esses seriam aplicados pelos próprios serventes já responsáveis pela limpeza, asseio, conservação e higienização, devendo-se acrescentar apenas o custo com o profissional químico que acompanharia o manuseio dos produtos.

Ainda no intuito de justificar a vantajosidade da contratação unificada dos serviços, a Secretaria de Educação reportou que tal situação possibilitaria: a) facilidade na fiscalização (*“pois o próprio gestor escolar teria dificuldade em administrar, fiscalizar e acompanhar os serviços por empresas distintas”*); b) administração *just in time* (*“não precisa seguir um cronograma (...) basta o gestor escolar verificar a necessidade do serviço e demanda-lo ao próprio colaborador da limpeza em exercício na escola para realiza-lo”*); c) não aumento de mão de obra (*“os serviços de dedetização, desratização e desinsetização serão realizados pelo próprio funcionário da empresa terceirizada já contratado (...) estando tais serviços dentro do escopo da prestação dos serviços de limpeza, asseio e conservação”*); utilização do mesmo profissional químico (*“na contratação unificada, o profissional químico que aturará na manipulação dos desinfetantes e saneantes domissanitários, poderá realizar o serviço de acompanhamento do uso dos venenos, sem causar aumento de despesa para a Contratante”*).

Em relação da estimativa de preço para os serviços de desratização, dedetização e desinsetização, que alcançaria R\$ 10.163.372,07, verifico que, aparentemente, houve cômputo inadequado do





quantitativo da área a ser atendida. Isso porque uma análise do quadro de fl. 735 em cotejo com os dispostos às fls. 641/656 permite concluir que foram somadas as áreas dos terrenos com as das edificações, olvidando-se que estas, naturalmente, encontram-se dentro dos respectivos terrenos.

Ressalte-se que ao considerar apenas as áreas dos terrenos, tomando-se como corretos os valores informados pela SE/DF, ter-se-ia **redução de exatos 20 % no valor total estimado**, que passaria a ser de R\$ 8.120.760,66 (diminuição de R\$ 2.042.611,41).

Quanto ao argumento de que, se licitados conjuntamente, os serviços de desratização, dedetização e desinsetização teriam custo de apenas R\$ 491.029,59, relativo ao custo anual com os venenos, entendendo haver algumas inconsistências nas conclusões alcançadas pela jurisdicionada.

Verifico na tabela inserta na fl. 732 que esse valor foi calculado multiplicando-se por 3 o “*valor mensal*” dos materiais, orçado em R\$ 163.676.53.

Contudo, por diversas vezes a SE/DF fala em 3 aplicações anuais, causando estranheza a cotação de quantidade e preços de produtos ser por mês, e não por aplicação. Ademais, à fl. 614, que traz excerto do Termo de Referência, consta que “*os serviços serão executados uma vez a cada semestre, com reforço após 3 (três) meses de cada aplicação*”, o que equivaleria a 4 (quatro) aplicações anuais, demandando diferente quantificação dos produtos. Já à fl. 748, a jurisdicionada afirmou que “*as ações de combate a ratos, cupins e insetos não acontecem apenas em determinados momentos do ano (...) é realizada ao longo do ano*”, deixando dúvidas quanto à real periodicidade da execução dos serviços.

Não obstante esses dados desencontrados, que denotam a precariedade do Projeto Básico e, especialmente, das justificativas apresentadas ao diligenciado por este Tribunal, penso que não merece prosperar o argumento de que os custos dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização se resumiriam aos dos produtos.

A fragilidade da argumentação da SE/DF quanto a esse ponto é tão latente que os próprios Coordenadores Regionais de Ensino da Secretaria de Educação afirmaram, no documento de fls. 747/748-v, que o afastamento de profissionais da limpeza para executar serviços de desratização, dedetização e desinsetização exigiria a substituição desses profissionais, **aumentando os custos para a Administração, in verbis**:

“(...) faz-se mister destacar que nunca houve ou haverá, pelas



características do referido processo e dos serviços prestados, o afastamento de serventes para realização de combate a ratos, insetos ou cupins, situação que exigiria, portanto, a substituição desses profissionais e, consequentemente, elevaria os custos administrativos decorrentes dessas ações” (grifos acrescidos).

Insta ainda observar que, conforme informado pela SE/DF, a aplicação de produtos químicos dar-se-á em **área de 8.262.904,12 m<sup>2</sup>** (oito milhões, duzentos e sessenta e dois mil, novecentos e quatro metros quadrados).

Assim, a meu ver, assiste razão ao corpo instrutivo ao afirmar que tal serviço demandará tempo para execução bem superior aos 3 (três) dias aventados no voto da n. Relatora, e a utilização de um número razoável de profissionais treinados para atender todo o quantitativo de área previsto.

Desse modo, no modelo de contratação global, ou os serviços de limpeza ficarão prejudicados pela ausência prolongada de diversos serventes que precisarão ser deslocados para atividades de serviços de desratização, dedetização e desinsetização; ou a Administração deverá arcar com o custo anual de profissionais específicos que atuarão somente durante as 3 (ou 4) aplicações anuais a que alude o Termo de Referência, que certamente podem ser realizadas em período inferior a um ano. Naturalmente, qualquer uma das duas hipóteses **não seria adequada para a Administração.**

Também a alegação de que um único profissional químico “atuará na manipulação dos desinfetantes e saneantes domissanitários” e “poderá realizar o serviço de acompanhamento do uso dos venenos” não se mostra razoável. Vejo como impossível que, efetivamente, um químico consiga, **sozinho**, prezar pela regularidade da execução de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização e ainda de desratização, dedetização e desinsetização em 8.262.904,12 m<sup>2</sup>. Na prática, ou será necessária a contratação de mais profissionais, trazendo custos adicionais não computados nos estudos apresentados pela SE/DF, ou os serviços correrão sem a supervisão adequada, colocando em risco a efetividade das ações e a saúde dos alunos, dos profissionais terceirizados e do corpo docente.

Por esses motivos, entendo que os esclarecimentos trazidos pela SE/DF não são aptos para certificar de que o parcelamento trará redução de custos globais, tendo em vista que o cálculo efetuado pela jurisdicionada contém forte indício de equívoco no cômputo das áreas, apresentou deficiências na estimativa dos materiais e dúvida quanto à periodicidade de aplicação de venenos e ignorou a necessidade de quantitativo razoável de pessoal para a realização dos serviços de controle de vetores e pragas em 8.262.904,12 m<sup>2</sup>.



Além disso, pesquisa realizada pelo meu Gabinete constatou que o preço de referência apontado pela jurisdicionada para os serviços de desratização, dedetização e desinsetização, de **R\$ 1,23/m<sup>2</sup>**, está **superestimado**.

Em 08.07.2016 foi publicado no DODF resultado do Pregão Eletrônico SRP n.º 58/2015-ASCAL/PRES, lançado pela Novacap, exclusivamente para contratação de serviços de combate a pragas urbanas, tendo a empresa vencedora ofertado preço de R\$ 19.950,24 para 4 (quatro) aplicações em 73.036 m<sup>2</sup>, o que equivale a **R\$ 0,27/m<sup>2</sup>**.

Mais recentemente, a então Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização, adjudicou, em 13.08.2016, o objeto do Pregão SRP n.º 36/2016-Sulog/Segad, para prestação de serviços de dedetização, desinsetização, desratização, descupinização, combate e controle de pragas urbanas para os órgãos do complexo administrativo do Distrito Federal, em uma área estimada de 2.987.966 m<sup>2</sup>, com 4 (quatro) aplicações anuais, ao valor unitário de **R\$ 0,07/m<sup>2</sup>**.

Em decorrência dessa ata identifiquei que já foram firmados contratos com a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – Sejus/DF (Contrato n.º 03/2016-Sejus/DF), Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social (Contrato n.º 11/2016-SSPPS/DF), e com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag/DF (Contrato n.º 10/2016-Seplag/DF).

No dia 21.11.2016, foi lavrada ata de abertura e julgamento do Pregão eletrônico SRP n.º 085/2016-Colic/SCG/Seplag, para contratação de empresa para prestação de serviços de controle de vetores e pragas urbanas, em uma área total estimada de 4.464.163 m<sup>2</sup>, com 4 (quatro) aplicações anuais, ao valor de **R\$ 0,13/m<sup>2</sup>**.

Vê-se, então, que caso a SE/DF optasse, por exemplo, em aderir a ata de registro de preços da Seplag/DF, no valor de R\$ 0,13/m<sup>2</sup> (mediana entre 0,07, 0,13 e 0,27), para 4 aplicações, considerando o quantitativo de área informado pela jurisdicionada (8.262.904,12 m<sup>2</sup>), o valor dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização seria de **R\$ 1.074.177,54**, já incluídos todos os materiais, equipamentos e pessoal treinado por empresa especializada, ao invés dos R\$ 10.163.372,07 orçados pela Secretaria de Educação, que embasou o argumento de que a contratação de forma global traria ampla economia de recursos.

Se confirmado o equívoco no cômputo das áreas, considerando apenas a área dos terrenos (6.602.244,46 m<sup>2</sup>), nos quais as edificações estão inseridas, a contratação dos serviços de combate a vetores e pragas urbanas sairia por R\$ 858.291,79.



Cumpre destacar que, nessas condições, caso a SE/DF optasse por aderir a ata da Segad/DF, no valor de R\$ 0,07/m<sup>2</sup> para 4 aplicações, os serviços de desratização, dedetização e desinsetização seriam contratados por R\$ 462.157,11, menos do que os R\$ 491.029,59 estimados pela jurisdicionada apenas para os materiais e só para 3 aplicações.

Nesse diapasão, penso serem fartos os argumentos para considerar insuficientes os esclarecimentos prestados pela SE/DF em relação ao item II.b da Decisão n.º 4.839/2016, devendo, portanto, **prevalecer a regra da lei** quanto à necessidade de efetuar o **parcelamento**.

Superada a questão do preço, assinala-se, ainda, que a contratação em separado dos serviços ora em discussão é a **prática do mercado**. Para tanto, basta registrar que, além das contratações acima mencionadas, as próprias pesquisas de preço efetuadas pela jurisdicionada e pelo corpo instrutivo utilizaram-se de 11 certames de diferentes órgãos públicos, não só no âmbito do Distrito Federal, que licitam separadamente os serviços de desratização, dedetização e desinsetização.

Nessa linha, frisa-se que a própria Secretaria de Educação firmou o Contrato n.º 123/2013-SE/DF, para contratação apenas de serviços de limpeza, asseio e conservação nos próprios do GDF, ajuste esse que está em pleno vigor. Posteriormente, a jurisdicionada lançou o Pregão Eletrônico n.º 31/2013, para contratação em separado dos serviços de desinsetização, desratização, descupinização e controle de demais insetos e pragas.

Vejo que também é assim, separadamente, que contratam, majoritariamente, os diversos condomínios de edifício privados do DF que, muito embora disponham de equipe de limpeza própria ou terceirizada, contratam periodicamente empresas especializadas no ramo de controle de vetores e pragas, sem que isso signifique prejuízo à qualidade dos serviços ou sacrifício insuportável aos responsáveis pela fiscalização dos contratos.

Acrescenta-se que a própria forma de execução dos serviços difere sobejamente. A limpeza e conservação deve se dar diariamente, exigindo dedicação exclusiva de mão de obra. Já os serviços de dedetização são esporádicos, eventuais (3 ou 4 aplicações anuais, segundo a jurisdicionada).

Ademais, a simples alegação de suposta facilidade de fiscalização não é suficiente para afastar a necessidade de observar a regra do parcelamento de objetos divisíveis. Lembro que se trata de 3 (ou 4) aplicações anuais, de modo que um bom **planejamento**, que é dever dos gestores, deve ser suficiente para permitir a regular execução



dos serviços de limpeza e de dedetização por empresas diferentes sem maiores transtornos.

Neste momento, vale transcrever trecho elucidativo da instrução sobre a *quaestio*:

*14. Em análise aos esclarecimentos apresentados para os itens II.b.2 e II.b.3, primeiramente, como estão previstas 3 (três) aplicações anuais, os serviços de dedetização não seriam realizados conforme demanda, de acordo com o que foi informado pela SEDF, mas sim, segundo cronograma pré-estabelecido, ou seja, deverá o gestor do contrato controlar adequadamente as datas e as unidades educacionais que deverão ter os serviços realizados, independentes de eles serem contratados de forma unificada ou não. Portanto, não se mostram plausíveis as justificativas de que a contratação unificada proporcionaria maior facilidade na gestão contratual, nem que os serviços poderiam ser executados conforme administração “just in time” (conforme demanda) (grifos acrescidos).*

Vale ressaltar que, quanto à forma da seleção das empresas a serem contratadas, a legislação de regência não exige, necessariamente, a realização de procedimentos licitatórios diversos, sendo possível que os serviços divisíveis, sob os aspectos técnico e econômico, sejam licitados em lotes diferentes, medida que possibilita a adjudicação de serviços específicos para empresas diferentes.

Acontece que, embora a licitação em epígrafe esteja dividida em lotes, que levam em conta a localização geográfica das unidades de ensino a serem atendidas, o certame inclui em cada um dos lotes serviços de especialidades distintas.

Nesse sentido, tem-se que a **Resolução RDC n.º 52/2009**, posteriormente alterada pela **Resolução RDC n.º 20/2010**, ambas da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – **Anvisa**, “Dispõe sobre o funcionamento de **empresas especializadas** na prestação de **serviço de controle de vetores e pragas urbanas** e dá outras providências” (g.n.).

Vê-se, portanto, que o próprio **órgão regulador** trata os serviços de desratização, dedetização e desinsetização de maneira específica, deixando clara a especificidade da atividade, que é exercida por empresas especializadas.

Essa mesma conclusão pode ser obtida dos termos da Portaria n.º 09/2000, do Centro de Vigilância Sanitária do Município de São Paulo, *in verbis*:

*5.1 - As Empresas Controladoras de Vetores e Pragas Urbanas estão sujeitas a Licença de Funcionamento expedida pela Autoridade Sanitária competente do Estado ou Município.*



5.2 - O serviço de controle de vetores e pragas envolvendo a utilização desinfestantes domissanitários de uso profissional, somente poderá ser executado por entidades especializadas devidamente licenciadas junto a Autoridade Sanitária do Estado ou Município (grifos acrescidos).

A Instrução Normativa n.º 10/2016 da Vigilância Sanitária do Distrito Federal, na Seção V do seu Anexo I, que trata do Controle Integrado de Vetores e pragas Urbanas, assim estabelece:

*“Art. 83. Devem ser implantados procedimentos de Boas Práticas de modo a prevenir a presença de vetores e pragas urbanas, tais como insetos, roedores, aves e outros.*

*§ 1º As instalações devem ser dotadas de mecanismos de proteção com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação de vetores e pragas urbanas como: ralos sifonados com tampa escamoteável, aberturas teladas, cortina de ar (opcional), portas e janelas ajustadas aos batentes, instalações elétricas vedadas, entre outros;*

*§ 2º Todos os ambientes devem estar livres de vetores e pragas urbanas e ou vestígios de sua presença.*

*Art. 84. A aplicação de produtos desinfestantes deve ser realizada quando as medidas de prevenção adotadas forem insuficientes para controlar os vetores e as pragas.*

*§ 1º Deve ser efetuada de modo a evitar a contaminação dos alimentos, equipamentos e utensílios. As atividades do estabelecimento devem ser suspensas para evitar riscos à saúde dos funcionários e dos consumidores;*

*§ 2º Deve ser executada por empresa prestadora de serviço de controle de vetores e pragas urbanas, licenciada no órgão de vigilância sanitária competente, e os produtos utilizados devem estar regularizados na Anvisa;*

*§ 3º A empresa especializada deve fornecer ao cliente o comprovante de execução de serviço, contendo, no mínimo, as seguintes informações: (...)”* (grifos acrescidos).

Não se pode minimizar a complexidade de se lidar com produtos químicos. São diversas as normas que precisam ser observadas, como a NBR 14725 da ABNT, o que exige não só a atuação de químicos supervisores, como de equipe de execução adequadamente treinada, o que não será o caso de serventes de limpeza que atuariam esporadicamente na guarda, controle e manuseio de venenos e outros produtos.

Diante disso, permitir que os serviços sejam executados na forma que pretende a SE/DF, por empresa e equipe não especializadas, aumentará a possibilidade de descumprimento de normas





específicas, podendo ocorrer danos ao ambiente (superdosagem, por exemplo), aos usuários dos serviços públicos (alunos, em sua maioria crianças), aos próprios terceirizados, aos professores e demais profissionais que atuam na rede de ensino distrital, expondo, inclusive, a Administração a responder por demandas judiciais para reparação dos danos causados, considerando a responsabilidade objetiva do Estado insculpida no § 6º, do art. 37, da Constituição Federal.

Vale destacar que a Instrução Normativa n.º 12/2016 da Vigilância Sanitária do Distrito Federal, em seu Anexo I, classifica os serviços de controle de pragas e vetores urbanos como de alto risco e deixa claro o caráter de especialização das empresas que prestam esses serviços:

*3.1.6. Os serviços de interesse à saúde incluem as atividades que, direta ou indiretamente, podem provocar benefícios, danos ou agravos à saúde, estando obrigados a licenciamento sanitário os **classificados como de alto risco**, tais como: laboratórios e comércio de produtos óticos; laboratórios de prótese odontológica; hospitais, clínicas, consultórios, laboratórios de análises clínicas e diagnóstico por imagem veterinários; massagem terapêutica, serviços de acupuntura, terapias alternativas e congêneres; **empresas de controle de pragas urbanas e vetores**; instituições de longa permanência de idosos e comunidades terapêuticas e assemelhadas; serviços de tanatopraxia e somatoconservação; podologia, tatuagem e "body piercing"; e parques aquáticos (grifos acrescidos).*

Vê-se que a referida norma também exige responsabilidade técnica específica para esses serviços:

*3.5.34. Dos Serviços de Controle de Praças e Vetores Urbanos  
3.5.34.1. A **responsabilidade técnica de serviço de controle de pragas e vetores urbanos** que realize diluição e aplicação dos praguicidas é de profissional com formação técnica ou superior em biologia, engenharia agrônoma, engenharia florestal, engenharia química, farmácia, medicina veterinária, química, com registro no Conselho Regional da respectiva categoria profissional (grifos acrescidos).*

Quanto à responsabilidade do Poder Público afeta a essa sensível matéria de controle de vetores e pragas urbanas, registra-se também o que dispõe o Código de Saúde do DF, instituído pela Lei n.º 5.321/14:

*Art. 72. Compete ao Poder Público do Distrito Federal realizar ações e serviços de vigilância epidemiológica a fim de prevenir e controlar doenças e agravos à saúde dos indivíduos e da coletividade.*

*Art. 73. As ações previstas no art. 72 incluem:*





(...)

*XII – estimular a notificação compulsória e a busca ativa de agravos e doenças de notificação em hospitais, clínicas, laboratórios públicos e privados, bem como em domicílios, **creches, escolas** e outros;*

Na espécie, portanto, tem-se que a SE/DF buscou inovar no modelo de contratação, agregando serviços distintos, indo de encontro à prática dos demais órgãos públicos e à própria especificidade dada à matéria pela agência reguladora pertinente e às normas locais de vigilância sanitária e vigilância epidemiológica, sem, contudo, apresentar justificativas técnicas e econômicas suficientemente robustas para embasar sua escolha para fugir da regra estabelecida no art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos.

Desse modo, tenho que a contratação em separado dos serviços de controle de vetores e pragas dos de limpeza e conservação tem o condão de propiciar a **ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do amplo objeto da forma que restou disposto no edital do Pregão Eletrônico SRP n.º 33/2014-SE/DF, possam fazê-lo com relação a **itens autônomos**, como é o caso dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização, propiciando a participação de empresas menores e especializadas.

Assim, deve esta Corte de Contas reiterar à SE/DF a determinação contida no item III.b.7 da Decisão n.º 252/2016, ratificada no item III da Decisão n.º 2.923/2016, no sentido da necessidade de conduzir em separado a contratação dos serviços específicos, podendo-se adotar procedimentos licitatórios diversos ou separar tais serviços em lotes independentes, possibilitando a adjudicação de objetos divisíveis a empresas diferentes.

Faz-se pertinente, também, face à supracitada imprecisão das informações insertas nos autos, alertar à jurisdicionada que, quando da licitação destinada à contratação dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização, explicita de forma clara a periodicidade de aplicações dos produtos químicos correspondentes, devendo a justificativa constar do respectivo processo administrativo, e que atente para as inconsistências constatadas na definição do custo estimado da contratação, em especial quanto ao possível computo em duplicidade das áreas das edificações e ao valor de mercado do serviço por m², devendo a SE/DF dar notícia ao Tribunal quando da publicação do certame.

Por fim, constato na última versão do Termo de Referência juntada aos autos (fls. 550/570), que inexistente exigência de comprovação de que o licitante tenha executado serviços de terceirização compatíveis



em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos, conforme dispõe a IN n.º 06/2013 SLTI/MPOG.

Observo que, inicialmente, o instrumento convocatório previa essa obrigatoriedade de comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos dos licitantes. Entretanto, em atendimento ao item 3.b2 da Decisão n.º 252/2016, tal exigência deixou de constar do edital.

Lembro, contudo, que o valor estimado para o certame, para um período de 12 (doze) meses, ultrapassa a quantia de **R\$ 270 milhões**, e envolve a contratação de mais de **5.700 funcionários terceirizados**, podendo, nos termos do edital, uma única empresa ser vencedora dos 6 lotes.

Em que pese o edital estabelecer que a duração inicial dos contratos a serem firmados será de 12 (doze) meses, há a previsão editalícia (e legal) de que os ajustes poderão ser prorrogados de acordo com o disposto no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993. Assim, os referidos contratos poderão ser prorrogados, sucessivamente, até que suas vigências alcancem um limite de **6 anos (72 meses)**.

É certo que a presença dessa condicionante editalícia é uma faculdade do gestor. Entretanto, não se pode olvidar que, por tratar da coisa pública, tal discricionariedade encontra limite no grau de alinhamento entre a motivação do agente público para incluir ou não a citada exigência no edital e o interesse público na questão.

Nesse sentido, às fls. 605/608, a SE/DF defendeu a manutenção da exigência que ora se discute ressaltando o amparo na legislação de regência e o porte da contratação.

Assim, considerando a relevância do objeto da licitação em epígrafe, a significativa quantia destinada às contratações oriundas do referido pregão eletrônico, a possibilidade de prorrogações sucessivas que permitam alcançar uma vigência contratual total de 72 meses, e diante da necessidade de se contratar empresa(s) com capacidade técnico-operacional suficiente para arcar com todas as obrigações previstas no termo de referência, tenho por prudente que o Tribunal considere procedentes as justificativas trazidas pela jurisdicionada a esse respeito.

Desse modo, em caráter de retratabilidade, esta Corte de Contas deve tornar insubsistente o item 3.b2 da Decisão n.º 252/2016 e determinar à SE/DF que inclua no instrumento convocatório a exigência alusiva à experiência mínima de 3 (três) anos dos licitantes, comprovada mediante atestados técnicos.

Destaco que esse encaminhamento se alinha ao decidido recentemente por este Plenário no âmbito dos Processos n.ºs



12.593/2016<sup>1</sup> e 32.640/2016<sup>2</sup>, cabendo ao Plenário prestigiar o postulado da segurança jurídica de suas decisões.

Penso que, desde já, pode o Tribunal autorizar a continuidade do Pregão Eletrônico SRP n.º 33/2014-SE/DF, após implementado o parcelamento do objeto, com a exclusão dos serviços de desratização, dedetização e desinsetização, e a reinclusão do item da qualificação técnico-operacional relativa à experiência mínima de 3 (três) anos dos licitantes, devendo a jurisdicionada adotar o rito estabelecido no § 4º, do art. 21, da Lei n.º 8.666/93.

O nobre revisão, Conselheiro Inácio Magalhães, acompanha, portanto, o entendimento da unidade técnica, com ajustes e acréscimos que sugere.

É o relatório.

---

<sup>1</sup> Contratação de serviços especializados de vigilância ostensiva armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, para atender os próprios do Distrito Federal, visando eventual contratação efetuada por meio do Sistema de Registro de Preços.

<sup>2</sup> Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manipulação de alimentos e preparo de refeições para atender ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF).



## VOTO

Cuidam os autos do exame do Pregão Eletrônico por SRP nº 33/14 – SE/DF, para contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais do ensino vinculados à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Nesta oportunidade, examina-se o cumprimento da Decisão nº 4.839/16, que determinou à secretaria de educação que, a par de manter suspenso o certame licitatório, apresente novos esclarecimentos:

- 1) em relação ao valor da contratação, tendo em vista os valores aparentemente injustificados apontados no âmbito do Ofício nº 1377/2016 - GAB/SE, de acordo com a análise feita pela SEACOMP em sua Informação nº 205/2016, impressão essa não desfeita pelo Ofício nº 1705 /2016 - GAB/SE e seus anexos;
- 2) quanto à contratação unificada dos serviços, considerando-se que as justificativas já apresentadas pela Secretaria de Educação partem do pressuposto de que a segregação do objeto, nos moldes determinados pelo Tribunal, redundaria em aumento significativo dos valores a serem contratados para aqueles serviços;
- 3) apontando o impacto financeiro da parte de higienização na contratação conjunta com os serviços de limpeza, asseio e conservação, ou seja, o valor do contrato com e sem os serviços relativos à dedetização, desratização e desinsetização.

Em relação ao primeiro tópico, a instrução constatou que os valores apresentados pela jurisdicionada estão compatíveis com aqueles indicados no âmbito da Informação nº 205/2016 – 4ª DIACOMP.

Quanto à unificação dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização com os de limpeza e conservação, porém, a unidade técnica considera não ter sido demonstrada a sua vantajosidade, tendo em vista que a jurisdicionada teria apenas repetido manifestações anteriores no sentido de que a despesa adicionada “[...] representaria somente o custo dos materiais (venenos e inseticidas), no valor anual de R\$ 491.029,59, para 3 aplicações, sendo os custos relativos à mão de obra, químico, administração etc. absorvidos nos custos totais do contrato”.

A instrução contesta essa conclusão, afirmando que a utilização de mão de obra destinada à limpeza para os serviços de dedetização, desratização e



desinsetização a SEDF deixaria esses postos descobertos, e que o cálculo correto deveria levar em conta o custo dessa mão de obra deslocada “[...] *adicionada à parcela do custo administrativo relacionado à fiscalização e à administração deste serviço dentro do contrato unificado*”.

Apresentei, no voto anterior, o entendimento que se segue, dividido em tópicos:

### Da legalidade

No certame em apreço, observa-se a conjugação dos serviços tradicionais de limpeza, asseio, conservação com os serviços de dedetização, desratização e desinsetização.

Veja-se que antes já existia a conjugação amplamente aceita dos serviços de limpeza, asseio e conservação, considerando serem serviços afins destinados à manutenção de condições ambientais favoráveis à saúde humana.

Nada de extraordinário, portanto, que a esse rol venham se juntar aqueles destinados ao controle de pragas e vetores, pois se trata de objetos semelhantes em seus objetivos. Além disso, eles são interdependentes entre si, o que significa que um bom trabalho de limpeza e conservação pode reduzir o número de vetores e pragas, e vice-versa, o que também facilita a administração dos contratos.

Quanto a esse último aspecto, merece registro a manifestação dos coordenadores regionais de ensino contida na Carta nº 01/2016 – CREs/SEEDF (e-doc 17D7FAFF) no sentido de que:

[...] pudemos constatar que, indubitavelmente, quando a mesma empresa responsabiliza-se cumulativamente pelos serviços de conservação e limpeza e pelos serviços de combate a ratos, cupins e insetos, escorpiões, dentre outros, há um relevante aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade de todas as ações previstas no contrato. Destarte, ficou evidenciado em contrapartida que os casos relatados de presença de ratos, cupins e insetos, a exemplo de escorpiões, cuja ameaça à vida dos estudantes e dos profissionais da educação tornou-se real, foram vinculados justamente às UEs cujo contrato dos serviços de combate a ratos, cupins e insetos deu-se de modo dissociado ao dos serviços de conservação e limpeza. Por conseguinte, os fatos vivenciados e constatados, ao longo desses quase dois anos de nossa gestão como Coordenadores Regionais, corroboraram para a indicação emitida por nós, gestores regionais, aos setores técnicos da SEEDF responsáveis pela contratação dessas empresas em optar pela contratação global dos referidos serviços.



Ou seja, os próprios gestores demonstram, na prática, satisfação com a forma como vem sendo prestados os serviços tratados nestes autos.

Sob o ponto de vista legal, também não subsistem, a meu ver, restrições a esse tipo de objeto unificado.

O § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 estabelece que:

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Conjuga-se, assim, a exigência de viabilidade técnica com a viabilidade econômica como parâmetros estabelecidos na lei para orientar a exigência ou não de parcelamento do objeto.

Quanto à viabilidade técnica, a execução dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização demanda o cumprimento da exigência de autorização do órgão sanitário competente, conforme item 5.1<sup>3</sup> da Portaria nº 09, de 16 de novembro de 2000, da ANVISA, e da existência de profissional químico, não havendo proibição de que os serviços sejam prestados por empresas do ramo de limpeza, asseio e conservação.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 125/2011 – Plenário, deixou claro que a exigência de autorização da vigilância sanitária não restringe o caráter competitivo do certame:

Nos termos do art. 8º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, incumbe à vigilância sanitária regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, entre eles, conforme o § 1º, inciso IV, os saneantes destinados à higienização, desinfecção ou desinfestação em ambientes domiciliares, hospitalares e coletivos. Entende-se que a exigência ao licitante vencedor de apresentação de alvará emitido pela vigilância sanitária não se constitui em cláusula de caráter restritivo, mas em atendimento a legislação especial. Em sentido semelhante foi o entendimento do Acórdão 473/2004 do Plenário, conforme se verifica no item 13 do Voto que o fundamentou, que analisou licitação que tinha como objetivo contratar serviços de zeladoria, limpeza, conservação e dedetização, realizada pela Companhia Docas do Estado de São Paulo.

---

<sup>3</sup> 5.1 - As Empresas Controladoras de Vetores e Pragas Urbanas estão sujeitas a Licença de Funcionamento expedida pela Autoridade Sanitária competente do Estado ou Município.



Por outro lado, a Resolução da Anvisa de nº 52 estabelece, em seu art. 8º, a exigência do responsável técnico:

Art. 8º A empresa especializada deve ter um responsável técnico devidamente habilitado para o exercício das funções relativas às atividades pertinentes ao controle de vetores e pragas urbanas, devendo apresentar o registro deste profissional junto ao respectivo conselho.

A viabilidade econômica, outrossim, determina que o custo do parcelamento favoreça a competitividade sem que haja perda da economia de escala, o que ocorreria no presente caso se mantida a decisão desta Corte.

Ou seja, não há vantajosidade na segregação dos certames.

Desse modo, as empresas que prestam os serviços de limpeza, asseio e conservação podem, também, prestar os serviços de controle de vetores e pragas urbanas, desde que estejam habilitadas pela autoridade competente e possuam o profissional responsável.

#### Da vantajosidade

Quanto a esse aspecto, acredito que a rejeição à vontade governamental de unificar os serviços, apenas porque a secretaria de educação não inseriu no seu cálculo o deslocamento de mão de obra, de limpeza para a aplicação de venenos. Registre-se que esse cálculo explicitou custo bastante vantajoso de apenas R\$ 491.029,59, frente ao valor da contratação em separado, estimada em R\$ 10.163.372,07. Entendo, no entanto, que essa questão poderia ter sido melhor aquilatada se o corpo instrutivo tivesse feito uma estimativa, ainda que sumária, desse deslocamento de mão de obra, já que o parcelamento, ou não, dos serviços, depende do exame da viabilidade econômica da contratação, ou seja, de sua vantajosidade.

A parte de controle de vetores e pragas prevê apenas três aplicações por ano, portanto menos de um por cento dos dias de execução anual do contrato. Assim, parece-me pouco relevante o alegado deslocamento de mão de obra, insuficiente para comprometer a limpeza das escolas.

Diante disso, não tenho como concordar com a conclusão do órgão técnico de que não teria sido demonstrada a vantajosidade para a opção de contratação unificada, parecendo-me evidente que a redução do custo do serviço é bastante favorável ao interesse público, especialmente em um momento em que o governo alega dificuldades de caixa.





### Da competitividade

A competitividade significa que, na licitação, oportuniza-se a que vários interessados licitem, oferecendo seus preços, a fim de que a administração pública tenha condições de optar pela proposta mais conveniente.

O pregão eletrônico, por outro lado, favorece o órgão licitante na medida em que a fase de lances repercute na obtenção de bons valores financeiros.

Quanto a esse aspecto, verifico que foram pesquisados preços de seis empresas, demonstrando que há potenciais licitantes capacitados a prestar o objeto da licitação.

Além disso, o certame foi dividido em diversos lotes, permitindo a incursão de empresas menores.

Tudo isso, a meu ver, demonstra que a licitação deverá ter a amplitude necessária, merecendo provimento a manifestação da jurisdicionada.

Quanto ao pedido de vista do Conselheiro Inácio Magalhães, não obstante a clareza do seu raciocínio, estou convencida da fundamentação acima apresentada.

No tocante à Súmula 247, do TCU, embora não seja de observância obrigatória nesta unidade da federação, o fato é que essa jurisprudência deixa claro que eventual obrigatoriedade em dividir o objeto licitado cede passo à hipótese em que *"[...] não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala"*, que exatamente a ressalva que tenho feito em meu voto, já que o ganho de escala propiciou valores atraentes para o conjunto da contratação.

Essa, portanto, é a exceção à regra defendida pelo revisor de que o parcelamento deve ser adotado quando se tratar de objetos divisíveis. Ademais, observa-se que o objeto é, em regra, unificado quando haja afinidade entre os sub-objetos, de tal sorte que a licitação conjugada representa evidente ganho gerencial, beneficiando empresas e o setor público. É o que acontece com os serviços de limpeza, asseio e conservação, que tem em comum a preservação da saúde dos cidadãos em geral, fator que permitiria, também, agregar a parte de dedetização, desinsetização e desratização.

Por isso, divirjo da afirmação do revisor de que sem a comprovação de óbice de ordem técnica ou econômica, a licitação global afrontaria a lei de licitações. Não se trata de existir óbice, mas de haver vantagem para o conjunto



e/ou ganho de escala na licitação conjugada, o que colocaria em segundo plano o parcelamento.

Devo, também, considerar aceitável o valor de R\$ 1,23/m<sup>2</sup> apresentado pelo jurisdicionado, que se aproxima bastante do custo estimado na Informação nº 205/2016, de R\$ 1,18. A minha pesquisa pessoal, outrossim, resultou em variações bastante significativas de preços. Por exemplo, temos o custo de R\$ 1,56 por metro quadrado do Pregão nº 106/2012 do DNIT; o custo entre R\$ 2,40 e R\$ 2,35/m<sup>2</sup> no Pregão nº 015/DPE/2016, da Defensoria Pública de Santa Catarina; o custo entre R\$ 0,84 e R\$ 1,03 para o Pregão Eletrônico nº 59/2016 do TER/CE, entre muitos outros, mas nenhum com valores tão ínfimos ao sustentado pela secretaria de educação. Por isso, considero pertinentes as estimativas já trazidas aos autos.

Registro, além disso, que o valor de R\$ 1,23/m<sup>2</sup> apresentado pelo jurisdicionado representa a sua pesquisa de preços, próxima, como disse anteriormente, do estimado pela unidade técnica. Já o valor por metro quadrado da contratação requerida pelo órgão contratante seria de R\$ 0,069/m<sup>2</sup>, valor ínfimo comparado ao restante do mercado, e resultante da diluição do objeto no contrato mais amplo.

O revisor, também, faz referência à

**Resolução RDC n.º 52/2009**, posteriormente alterada pela **Resolução RDC n.º 20/2010**, ambas da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – **Anvisa**, “*Dispõe sobre o funcionamento de empresas especializadas na prestação de serviço de controle de vetores e pragas urbanas e dá outras providências*”

Concordo com o revisor quando afirma que há especificidade da atividade, mas isso não impede, é claro, que as empresas de limpeza e conservação também se qualifiquem e se tornem empresas especializadas no controle de vetores e pragas. Em nenhum lugar, porém, está escrito que as empresas do ramo estejam obrigadas a exercer apenas essa atividade e proibidas de quaisquer outras.

Quanto ao temor do relator de que

[...] permitir que os serviços sejam executados na forma que pretende a SE/DF, por empresa e equipe não especializadas, aumentará a possibilidade de descumprimento de normas específicas, podendo ocorrer danos ao ambiente (superdosagem, por exemplo), aos usuários dos serviços públicos (alunos, em sua maioria crianças), aos próprios terceirizados, aos professores e demais profissionais que atuam na rede de ensino distrital, expondo, inclusive, a Administração a responder por demandas judiciais para reparação dos danos causados, considerando a responsabilidade objetiva do Estado insculpada no § 6º, do art. 37, da Constituição Federal.



Entendo que não há o risco a que se refere o revisor. Isso porque, se a empresa contratada estiver habilitada pelos órgãos sanitários responsáveis e pela ANVISA, para o exercício da atividade, cumprindo as exigências legais, bem como sujeitas à fiscalização específica, como as demais, entendo que estará garantida a qualidade da prestação do serviço.

Ademais, esses órgãos existem para fiscalizar a atividade com o objetivo de trazer segurança aos usuários, não cabendo a esta Corte criar vedações que competem a outros órgãos, dizendo quem pode e quem não pode exercer determinada atividade. Compete-lhe, tão somente, fiscalizar o processo licitatório e o contrato no que tange ao cumprimento dos requisitos legais relativos à habilitação jurídica, qualificação técnica e cumprimento do contrato, para a escolha do fornecedor, nos moldes estabelecidos na lei de licitações e contratos.

Quanto à responsabilidade técnica a que alude o voto do revisor, não há, a meu ver, impedimento à sua cumulação, como ocorre, por exemplo, com os serviços de engenharia. Sabendo-se que a cumulação de responsabilidade técnica é fato corriqueiro, não vejo porque o engenheiro químico estaria impedido de assumir a responsabilidade tanto pela área de limpeza e conservação como pela de combate a vetores e pragas.

De resto, embora concorde com o revisor quanto à especificidade da atividade desse controle de vetores e pragas, isso não impede, e não há norma com tal impedimento, que uma empresa prestadora de serviços de limpeza, asseio e conservação também seja habilitada pelos órgãos competentes ao exercício dessa atividade.

Quanto à exigência de experiência mínima de três anos, defendida no voto de vista, parece-me, *data venia*, bastante exagerada, levando-se em consideração que a contratação é para um período de doze meses. O douto revisor menciona a possibilidade de prorrogações sucessivas, o que faria valer o limite de tempo proposto. No entanto, é preciso observar que os contratos públicos são sujeitos ao princípio da anualidade, ou seja, são assinados por períodos correspondentes a doze meses, após os quais podem ou não serem prorrogados e, nesse caso, a prorrogação não é obrigatória.

Se, no entanto, o contrato for prorrogado, isso já é uma demonstração de que o ajuste foi cumprido a contento, valendo a experiência como motivação para a continuidade do ajuste. Ou seja, a própria execução do contrato serve como um teste da experiência do fornecedor. Por isso, entendo que a exigência de três anos é claramente excessiva.

Desse modo, é coerente que seja mantido o item 3.b2 da Decisão nº 252/16.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Fls.: 811

Proc.: 32846/14

Rubrica

Ante o exposto, com as vênias devidas ao órgão técnico e ao douto revisor, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento do Ofício nº 1.884/2016 – GAB/SE (fl. 727) e documentos anexos (fls. 728/738), em cumprimento à Decisão nº 4.839/16;

II – considere procedentes os esclarecimentos apresentados em atendimento ao item II, letra “b”, da citada decisão;

III – revendo o item III, “b7”, da Decisão nº 252/16 e o item III da Decisão nº 2.923/16, autorize à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a conduzir a contratação unificada dos serviços de dedetização, desratização e desinsetização periódica de áreas internas e externas de dependências da Secretaria com os de limpeza e conservação, desde que sejam cumpridos os requisitos específicos: estarem as empresas autorizadas pela autoridade competente e possuam o profissional responsável técnico;

IV – autorize:

- a) o prosseguimento do Pregão Eletrônico por SRP nº 33/2014 – SEDF;
- b) o encaminhamento de cópia deste voto e da decisão que vier a ser adotada à Secretaria de Estado de Educação;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Sala das Sessões,                      de dezembro de 2016.

**ANILCÉIA MACHADO**  
Conselheira-Relatora