



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

Processo nº: 10.226/17-e

Jurisdicionada: Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento

Valor Estimado: R\$ 1.518.241.578,91 (no prazo de 60 meses)

Data de Abertura: 10.5.2017, às 09h00min

Ementa: Análise do edital do Pregão Eletrônico nº 02/17, elaborado pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, visando à contratação de empresa(s) especializada(s) para os seguintes serviços: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, inclusive em áreas de difícil acesso; coleta manual de entulhos, coleta mecanizada de entulhos, varrição manual de vias e logradouros públicos, varrição mecanizada de vias e logradouros públicos; operação das unidades de transbordo e serviços complementares (limpeza e lavagem de vias, equipamentos e bens públicos; catação de materiais soltos em vias públicas e áreas verdes; frisagem e pintura mecanizada de meios-fios; e limpeza de pós-eventos); além da caracterização dos resíduos sólidos por meio dos estudos gravimétricos; instalação de LEV (Local de Entrega Voluntária); instalação de contêineres semienterrados; instalação de lixeiras/papeleiras em diversos pontos do DF; implantação de programa de mobilização social; implantação de programas, equipamentos de rastreamento e monitoramento das rotas via satélite e implantação de Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), nas áreas Regiões Administrativas do Distrito Federal, urbanas e rurais, distribuídas por Lotes I, II e III indicados no Edital e documentos a ele relacionados.

Representação nº 7/17-DA, formulada pelo Ministério Público junto a esta Corte, versando sobre possíveis irregularidades no edital em comento e solicitando um exame formal e minucioso do referido instrumento convocatório e de seus respectivos anexos.

O Corpo Técnico sugere o conhecimento do edital e a suspensão do certame em face das falhas que aponta, bem como o conhecimento da Representação Ministerial, com concessão de prazo à jurisdicionada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

para apresentação de esclarecimentos.

DECIDO de acordo com a Instrução.

DESPACHO SINGULAR Nº 274/2017-GCPM

Os presentes autos foram instaurados para abrigar a análise do edital do Pregão Eletrônico nº 02/17, elaborado pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, visando à contratação de empresa(s) especializada(s) para os seguintes serviços: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, inclusive em áreas de difícil acesso; coleta manual de entulhos, coleta mecanizada de entulhos, varrição manual de vias e logradouros públicos, varrição mecanizada de vias e logradouros públicos; operação das unidades de transbordo e serviços complementares (limpeza e lavagem de vias, equipamentos e bens públicos; catação de materiais soltos em vias públicas e áreas verdes; frisação e pintura mecanizada de meios-fios; e limpeza de pós-eventos); além da caracterização dos resíduos sólidos por meio dos estudos gravimétricos; instalação de LEV (Local de Entrega Voluntária); instalação de contêineres semienterrados; instalação de lixeiras/papeleiras em diversos pontos do DF; implantação de programa de mobilização social; implantação de programas, equipamentos de rastreamento e monitoramento das rotas via satélite e implantação de Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), nas áreas Regiões Administrativas do Distrito Federal, urbanas e rurais, distribuídas por Lotes I, II e III indicados no Edital e documentos a ele relacionados (item 1.1 do edital, e-doc 0DF57883-e, fl. 2).

2. Cuida-se, também, do exame de admissibilidade da Representação nº 7/17-DA (e-doc 15E5CFD6-e), formulada pelo Ministério Público junto a esta Corte, versando sobre possíveis irregularidades no edital em comento e solicitando a apreciação formal e minuciosa do referido instrumento convocatório e de seus respectivos anexos.

3. O tipo de licitação adotado é o de **menor preço por lote**, conforme cláusula 5.9 do edital. O valor estimado para a contratação das empresas que realizarão os serviços nos 3 (três) lotes, se considerado o prazo de 60 (sessenta) meses, é de R\$ 1.518.241.578,91, conforme tabela objeto do item 14.1 do instrumento convocatório (e-doc 0DF57883-e, fl. 75).

4. A abertura do certame está prevista para o dia 10.5.2017 (quarta-feira), às 09h00min, conforme extrato publicado no DODF de 10.4.2017, pág. 56 (e-doc BAE8B987-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

5. O prazo de vigência dos contratos a serem formalizados será de 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua assinatura, com eficácia a partir de sua publicação, *“em razão do alto custo envolvido na mobilização e desmobilização de equipamentos, tratando-se serviços de execução continuadas, com a finalidade de obtenção de preços e condições mais vantajosas”*, item 15.1 do edital (e-doc 0DF57883-e, fl. 75).

6. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 110/17-DIACOMP4 (e-doc EF979F48-e), de 2.5.2017, analisa o instrumento convocatório, nos termos seguintes:

“ANÁLISE DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2017

4. O edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017 encontra-se acostado aos autos no e-doc 0DF57883-e. São partes integrantes do edital: Edital (fls. 01/20¹); Anexo I – Termo de Referência (fls. 21/82¹); Anexo A – Planilhas de Custos (fls. 83/419¹); Anexo B – Termo de Vistoria de Veículo (fl. 420¹); Anexo C – Esquema da Programação Visual dos Caminhões Coletores (fl. 421¹); Anexo D – Proposta de Gravimetria para os Novos Contratos de Coleta (fls. 422/430¹); Anexo E – Detalhamento dos Encargos Sociais (fl. 431¹); Anexo F – Critérios de Avaliação da Qualidade da Contratada (fls. 432/437¹); Anexo G – Sistema de Monitoramento e Padronização de Arquivos Vetoriais Entregues pelas Empresas ao SLU (fls. 438/452¹); Anexo H – Especificações Técnicas – Cesta Coletora Plástica de 50 Litros (fls. 453/456¹); Anexo II – Minuta de Contrato (fls. 457/474¹); Anexo III – Minuta de Permissão de Uso (fls. 475/480¹); Anexo IV – Modelo de Proposta de Preços (fls. 481/494¹); e Anexo V – Decreto nº 26.851, de 30/05/2006 (fls. 495/503¹). A análise formal da licitação encontra-se na lista de verificação juntada aos autos no e-doc C1B16557-e.

Do Objeto do Certame

5. O objeto do Pregão Eletrônico nº 02/2017, visa a contratação de empresas para a realização dos serviços de coleta, varrição e destinação final dos resíduos sólidos urbanos e entulhos para todo o Distrito Federal, conforme descrito na ementa desta instrução, divididos em 3 lotes, segundo demonstrado no quadro a seguir:

¹ Indicação referenciais do e-doc 0DF57883-e, relativo ao edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

LOTES	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SERVIÇOS	UND	QUANT	PREÇO UNITÁRIO	VALOR	VALOR	VALOR
						mensal	12 meses	60 meses
LOTE 1	Brasília Cruzeiro Sudoeste/Octogonal Itapoã Lago Norte São Sebastião Paranoá Varjão Planaltina Sobradinho I Sobradinho II Fercal	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	t/mês	23.108,91	R\$ 79,17	R\$ 1.829.610,83	R\$ 21.955.329,94	R\$ 109.776.649,69
		P2-Coleta Seletiva	Viagem	1.092,00	R\$ 721,24	R\$ 787.596,91	R\$ 9.451.616,87	R\$ 47.255.814,37
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	Equipe	4,00	R\$ 40.763,98	R\$ 163.055,91	R\$ 1.956.670,97	R\$ 9.783.354,85
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	t/mês	15.779,18	R\$ 25,15	R\$ 396.911,65	R\$ 4.762.939,82	R\$ 23.814.699,10
		P5-Varição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km	38.955,63	R\$ 111,51	R\$ 4.344.087,20	R\$ 52.129.046,44	R\$ 260.645.232,22
		P6-Varição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	km	6.802,32	R\$ 42,46	R\$ 288.816,34	R\$ 3.465.796,13	R\$ 17.328.980,65
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	Equipe	2,00	R\$ 40.410,33	R\$ 80.820,66	R\$ 969.847,92	R\$ 4.849.239,59
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	Equipe	2,00	R\$ 79.059,70	R\$ 158.119,41	R\$ 1.897.432,89	R\$ 9.487.164,43
		P9-Catção em Área Verde	Equipe	8,00	R\$ 96.573,66	R\$ 772.589,27	R\$ 9.271.071,19	R\$ 46.355.355,94
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	Equipe	1,00	R\$ 204.106,28	R\$ 204.106,28	R\$ 2.449.275,37	R\$ 12.246.376,84
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	Equipe	1,00	R\$ 157.954,29	R\$ 157.954,29	R\$ 1.895.451,49	R\$ 9.477.257,46
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	T x Km	525.308,85	R\$ 0,37	R\$ 194.174,86	R\$ 2.330.098,31	R\$ 11.650.491,53
		P13-SAU. Serviço de atendimento ao Usuário	Equipe	1,00	R\$ 61.064,85	R\$ 61.064,85	R\$ 732.778,22	R\$ 3.663.891,12
		VALOR TOTAL DO LOTE 1						R\$ 9.438.908,47
LOTE 2	Brasília Ceilândia Samambaia Taguatinga	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	t/mês	25.051,38	R\$ 86,53	R\$ 2.167.752,39	R\$ 26.013.028,22	R\$ 130.065.141,08
		P2-Coleta Seletiva	Viagem	331,61	R\$ 908,87	R\$ 301.390,38	R\$ 3.616.684,57	R\$ 18.083.422,84
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	Equipe	6,00	R\$ 40.445,45	R\$ 242.672,69	R\$ 2.912.072,27	R\$ 14.560.361,33
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	t/mês	27.580,95	R\$ 26,45	R\$ 729.598,86	R\$ 8.755.186,37	R\$ 43.775.931,83
		P5-Varição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km	24.598,00	R\$ 110,50	R\$ 2.718.061,03	R\$ 32.616.732,42	R\$ 163.083.662,09
		P6-Varição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	km	2.733,00	R\$ 25,56	R\$ 69.868,49	R\$ 838.421,89	R\$ 4.192.109,46
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	Equipe	2,00	R\$ 35.501,58	R\$ 71.003,15	R\$ 852.037,84	R\$ 4.260.189,18
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	Equipe	1,00	R\$ 80.803,60	R\$ 80.803,60	R\$ 969.643,24	R\$ 4.848.216,19
		P9-Catção em Área Verde	Equipe	4,00	R\$ 86.987,88	R\$ 347.951,51	R\$ 4.175.418,13	R\$ 20.877.090,66
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	Equipe	1,00	R\$ 205.561,67	R\$ 205.561,67	R\$ 2.466.740,00	R\$ 12.333.699,99
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	Equipe	1,00	R\$ 159.069,85	R\$ 159.069,85	R\$ 1.908.838,17	R\$ 9.544.190,87
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	T x Km	490.472,66	R\$ 0,38	R\$ 186.945,84	R\$ 2.243.350,03	R\$ 11.216.750,13
		P13-SAU. Serviço de atendimento de usuário	Equipe	1,00	R\$ 61.064,85	R\$ 61.064,85	R\$ 732.778,22	R\$ 3.663.891,12
		VALOR TOTAL DO LOTE 2						R\$ 7.341.744,28
LOTE 3	Águas Claras Candangolândia Gama Guará Núcleo Bandeirante Park Way Lago Sul Jardim Botânico Recanto das Emas Riacho Fundo I Riacho Fundo II Santa Maria SCIA/Estrutural SAI Vicente Pires	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	t/mês	21.847,01	R\$ 98,07	R\$ 2.142.583,22	R\$ 25.710.998,61	R\$ 128.554.993,04
		P2-Coleta Seletiva	Viagem	433,78	R\$ 856,49	R\$ 371.528,23	R\$ 4.458.338,79	R\$ 22.291.693,93
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	Equipe	6,00	R\$ 40.221,02	R\$ 241.326,15	R\$ 2.895.913,77	R\$ 14.479.568,87
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	t/mês	26.891,49	R\$ 25,81	R\$ 693.952,58	R\$ 8.327.431,00	R\$ 41.637.155,02
		P5-Varição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km	32.855,00	R\$ 109,73	R\$ 3.605.260,08	R\$ 43.263.120,94	R\$ 216.315.604,71
		P6-Varição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	km	3.651,00	R\$ 38,51	R\$ 140.604,30	R\$ 1.687.251,55	R\$ 8.436.257,75
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	Equipe	2,00	R\$ 35.334,76	R\$ 70.669,53	R\$ 848.034,33	R\$ 4.240.171,63
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	Equipe	1,00	R\$ 80.882,19	R\$ 80.882,19	R\$ 970.586,22	R\$ 4.852.931,10
		P9-Catção em Área Verde	Equipe	7,00	R\$ 87.468,21	R\$ 612.277,50	R\$ 7.347.330,00	R\$ 36.736.649,98
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	Equipe	1,00	R\$ 203.882,56	R\$ 203.882,56	R\$ 2.446.590,76	R\$ 12.232.953,79
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	Equipe	1,00	R\$ 158.604,85	R\$ 158.604,85	R\$ 1.903.258,17	R\$ 9.516.290,87
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	T x Km	481.838,06	R\$ 0,29	R\$ 140.737,54	R\$ 1.688.850,51	R\$ 8.444.252,54
		P13-SAU. Serviço de Atendimento ao Usuário	Equipe	1,00	R\$ 61.064,85	R\$ 61.064,85	R\$ 732.778,22	R\$ 3.663.891,12
		VALOR TOTAL DO LOTE 3						R\$ 8.523.373,57
VALOR TOTAL ESTIMADO PARA A LICITAÇÃO						R\$ 25.304.026,32	R\$ 303.648.769,78	R\$ 1.518.241.578,91

6. Segundo consta no documento acostado às fls. 37/38, do Volume 1 dos autos do Processo Administrativo, o Jurisdicionado informou que os Contratos nºs 12 e 13/2013, celebrados com as empresas SUSTENTARE SANEAMENTO S.A. e VALOR AMBIENTAL LTDA., respectivamente, relativos aos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, foram prorrogados em caráter excepcional até o mês de outubro de 2017. Diante disso, justificou a realização da presente licitação conforme destacamos no trecho a seguir:

“Com esta providência, todos os contratos atualmente em vigor, que contemplem os serviços de limpeza pública, objeto do presente processo, serão concluídos juntos, proporcionando nova contratação destes serviços para os próximos 60 (sessenta) meses.”

7. Em que pese ter sido noticiado que todos os contratos serão concluídos juntos, verificamos que o SLU, por meio do Pregão Eletrônico nº 04/2015, acompanhado por esta Corte de Contas no âmbito do Processo nº 13.552/2015, realizou a contratação de serviços bastante similares, tendo o Termo de Homologação do referido certame datado de 19/04/2016 (fls. 01, e-doc 9C1EFF65-e), sendo seu objeto adjudicado à empresa VALOR AMBIENTAL LTDA., no valor total de R\$ 76.604.400,00.

8. Em pesquisa ao Sistema de Controle Externo – SISCOEX, verificamos que o Contrato nº 09/2016, decorrente do referido PE nº 04/2015, que prevê a realização dos serviços nas Regiões Administrativas – RA de Ceilândia, Taguatinga, Vicente Pires,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

Águas Claras, Vila Estrutural e Park Way (quadras 4, 5 e 6), encontra-se vigente, tendo sido emitidos empenhos em 2016 e 2017 (fls. 02/13, e-doc 9C1EFF65-e).

9. Como nos autos do Processo Administrativo não apresenta informação precisa de quais contratos serão finalizados para a viabilização do presente certame, aparentemente, ocorrerá a sobreposição de serviços previstos no PE nº 02/2017 com os já em execução no âmbito do Contrato nº 09/2016, haja vista as RAs de Ceilândia e Taguatinga estarem contempladas no Lote 2 e as RAs de Vicente Pires, Águas Claras, Vila Estrutural e Park Way no Lote 3.

10. Além disso, constatamos às fls. 1.762 do Volume 8 dos autos do Processo Administrativo informação da existência de 8 (oito) contratos vigentes, conforme listamos no quadro a seguir:

Empresas Contratadas	Contrato	Objeto	Valor Mensal
Sustentare	12/2012	Lote I – Coleta Convencional	R\$ 14.658.000,00
Valor Ambiental	09/2016	Lote II – Coleta Convencional	R\$ 8.100.000,00
Valor Ambiental	13/2012	Lote III – Coleta Convencional	R\$ 6.636.000,00
Valor Ambiental	17/2013	Coleta Seletiva	R\$ 481.000,00
Cooperativa Recicle a Vida	05/2016	Coleta Seletiva	R\$ 31.931,96
ASCOBRAZ	06/2016	Coleta Seletiva	R\$ 31.931,96
R3 Cooperativa	07/2016	Coleta Seletiva	R\$ 31.931,96
Cooperativa Renascer	08/2016	Coleta Seletiva	R\$ 31.931,96

11. Contudo, a relação dos contratos disponibilizada nos autos serviu de base apenas para a verificação da dotação orçamentária disponível para o exercício de 2017, e não como informação sobre os contratos que serão extintos e substituídos pelos que serão celebrados em decorrência de presente licitação.

12. Nesse sentido, iremos sugerir que seja determinado ao SLU que apresente esclarecimentos acerca dos contratos vigentes e sobre a possível sobreposição de serviços previstos no edital.

13. Com relação ao item de serviço denominado “P13 – Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU”, previsto para os três lotes, tratar-se de serviço de apoio ao Jurisdicionado, municiando-o de informações relevantes, oferecidas pela população em geral, sobre a boa e regular execução dos serviços de coleta, varrição etc. que será contratado no âmbito da presente licitação. O “Anexo F – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA CONTRATADA” (fls. 432/437¹) do Termo de Referência, estabelece que a metodologia para aferição da qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas tomará por base as informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

disponibilizadas pelo SAU, conforme descrito no trecho destacado:

“1.2. O Sistema de Gerenciamento do SAU deverá disponibilizar para a CONTRATANTE todas as informações relacionadas aos serviços prestados, objetos do presente Termo de Referência, incluindo as bases de dados, com possibilidade de extração de relatórios gerenciais e analíticos e modulados, com inter-relacionamento de dados.”

14. O item 3.20.1 do Termo de Referência, por sua vez, estabelece que:

“3.20.1. A empresa Contratada deverá instituir um Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU, devendo ser um canal de comunicação entre a população e a empresa prestadora de serviço, sendo as informações repassadas ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU.”

15. Ou seja, atribuir a responsabilidade da coleta de dados sobre a satisfação, crítica, denúncias, dentre outros diretamente da população sobre a prestação dos serviços de coleta, varrição etc. de resíduos sólidos urbanos para a empresa que irá prestar os serviços, além disso, municiando a Jurisdicionada com tais informações para aferir a boa e regular prestação dos serviços, a nosso entender, caracteriza uma afronta ao princípio da segregação de funções.

16. O serviço oferecido pelo SAU se caracteriza como uma atividade de ouvidoria, típico instrumento de controle social utilizado pela Administração Pública para verificar deficiências na prestação de serviços. Qual a garantia do Jurisdicionado de que as informações disponibilizadas pela empresa contratada, que serão utilizadas como instrumento para aferição da boa e regular execução contratual, são verídicas.

17. Nesse sentido, entendemos que os itens do serviço denominado “P13 – Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU” existente nos três lotes deveriam ser contratados por meio de licitação específica, até porque o tipo de serviço para ela atribuído em nada tem relação com as atividades de coleta, varrição etc. previstas no edital em tela, assemelhando-se a serviços de teleatendimento.

Da Dotação Orçamentária

18. Consta no item 2.1 do Edital do PE nº 02/2017 (fl. 02¹) que obrigações financeiras decorrentes dos serviços contratados serão atendidas com recursos consignados no orçamento do SLU, e que as despesas correrão à conta do Programa de Trabalho: 15.452.6210.2079.6618 – Manutenção das Atividades de Limpeza Pública, Elemento de Despesa: 33.90.39, Fontes: 100 e 114.

19. Nos autos do Processo Administrativo, fls. 1.756/1.764 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

Volume 8, consta que a disponibilidade orçamentária está condicionada ao seu descontingenciamento para atender as despesas do corrente exercício.

20. Verificamos no sistema SIGGO (fl. 14, e-doc 9C1EFF65-e) a existência de saldo suficiente que assegure o pagamento das obrigações relativas ao objeto licitado para o presente exercício.

Do Tratamento Diferenciado a Entidades Preferenciais

21. Consta no item 10.1 do Edital (fl. 06¹) que “por tratar-se de licitação com participação específica de microempresa e empresas de pequeno porte, não é aplicável a cota reservada para as entidades preferenciais previstas no art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011”.

22. A redação apresentada no item 10.1 nos parece incongruente com o objeto a ser licitado, pois estabelece que a licitação seria específica para ME e EPP, mas os valores anuais totais estabelecidos para cada um dos lotes, de antemão, já provocariam o seu desenquadramento para fins de tratamento diferenciado previsto nos incisos I² e II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006.

23. Além disso, o dispositivo editalício estabelece que não seria aplicável a cota reservada para as entidades preferenciais prevista no art. 26³ da Lei Distrital nº 4.611/2011.

24. De acordo com a Lei Complementar nº 123/2006, está disposto que, nos certames para aquisição de bens de natureza divisível, deve-se estabelecer cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48⁴, inciso

² Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o [art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). ([Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016](#))

³ Art. 26. Será estabelecida cota reservada para as entidades preferenciais nas licitações para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto (...) § 1º O item ou objeto em que for aplicada a cota reservada passará a ter dois subitens, sendo:

I – um, com limite máximo ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) para a cota reservada, destinado exclusivamente às entidades preferenciais;

II – outro subitem com o percentual complementar destinado ao mercado geral.

⁴ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014](#)) (...)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); ([Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

III). A Lei Distrital nº 4.611/2011 (art. 26) dispõe de forma semelhante. Por sua vez, o Decreto Distrital nº 35.592/2014, que regulamenta a referida Lei Distrital, estabelece, em seu art. 8º, que essa cota se aplica às licitações para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto.

25. No entanto, ao analisar o quadro disposto junto ao § 5 desta instrução, podemos observar a existência de itens de serviços dentro de cada lote que apresentam valores anuais dentro do limite de enquadramento das EPPs. No quadro a seguir, apresentamos quais os itens de serviços de cada lote que poderiam ser destinados exclusivamente para EPPs, em atendimento ao inciso III, do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, e ao inciso I, do art. 26 da Lei Distrital nº 4.611/2011, regulamentado pelo Decreto Distrital nº 35.592/2014, em seu art. 8º, inciso I.

LOTES	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SERVIÇOS	VALOR	EPP
			12 meses	Valor anual inferior a R\$ 4.800.000,00
LOTE 1	Brasília Cruzeiro Sudoeste/Octogonal Itapoã Lago Norte São Sebastião Paranó Varjão Planaltina Sobradinho I Sobradinho II Fercal	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	R\$ 21.955.329,94	
		P2-Coleta Seletiva	R\$ 9.451.616,87	
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	R\$ 1.956.670,97	EPP
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	R\$ 4.762.939,82	EPP
		P5-Varrimento Manual de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 52.129.046,44	
		P6-Varrimento Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 3.465.796,13	EPP
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 969.847,92	EPP
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	R\$ 1.897.432,89	EPP
		P9-Catenação em Área Verde	R\$ 9.271.071,19	
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	R\$ 2.449.275,37	EPP
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	R\$ 1.895.451,49	EPP
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	R\$ 2.330.098,31	EPP
		P13-SAU. Serviço de atendimento ao Usuário	R\$ 732.778,22	EPP
VALOR TOTAL DO LOTE 1 =			R\$ 113.267.355,56	R\$ 20.460.291,12
PERCENTUAL DA QUOTA EXCLUSIVA PARA EPP NO LOTE 1 =				18,06%
LOTE 2	Brasília Cruzeiro Sudoeste/Octogonal Itapoã Lago Norte São Sebastião Paranó Varjão Planaltina Sobradinho I Sobradinho II Fercal	P2-Coleta Seletiva	R\$ 26.013.028,22	
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	R\$ 3.616.684,57	EPP
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	R\$ 2.912.072,27	EPP
		P5-Varrimento Manual de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 8.755.186,37	
		P6-Varrimento Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 32.616.732,42	
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 838.421,89	EPP
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	R\$ 852.037,84	EPP
		P9-Catenação em Área Verde	R\$ 969.643,24	EPP
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	R\$ 4.175.418,13	EPP
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	R\$ 2.466.740,00	EPP
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	R\$ 1.908.838,17	EPP
		P13-SAU. Serviço de atendimento de usuário	R\$ 2.243.350,03	EPP
		VALOR TOTAL DO LOTE 2 =		
PERCENTUAL DA QUOTA EXCLUSIVA PARA EPP NO LOTE 2 =			R\$ 88.100.931,35	R\$ 20.715.984,35
LOTE 3	Brasília Cruzeiro Sudoeste/Octogonal Itapoã Lago Norte São Sebastião Paranó Varjão Planaltina Sobradinho I Sobradinho II Fercal	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	R\$ 25.710.998,61	
		P2-Coleta Seletiva	R\$ 4.458.338,79	EPP
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	R\$ 2.895.913,77	EPP
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	R\$ 8.327.431,00	
		P5-Varrimento Manual de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 43.263.120,94	
		P6-Varrimento Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 1.687.251,55	EPP
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 848.034,33	EPP
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	R\$ 970.586,22	EPP
		P9-Catenação em Área Verde	R\$ 7.347.330,00	
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	R\$ 2.446.590,76	EPP
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	R\$ 1.903.258,17	EPP
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	R\$ 1.688.850,51	EPP
		P13-SAU. Serviço de Atendimento ao Usuário	R\$ 732.778,22	EPP
VALOR TOTAL DO LOTE 3 =			R\$ 102.280.482,87	R\$ 17.631.602,32
PERCENTUAL DA QUOTA EXCLUSIVA PARA EPP NO LOTE 3 =				17,24%
VALOR TOTAL ESTIMADO PARA A LICITAÇÃO =			R\$ 303.648.769,78	R\$ 58.807.877,79
PERCENTUAL DA QUOTA EXCLUSIVA PARA EPP PARA O EDITAL =				19,37%

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

5 Art. 8º Será estabelecida cota reservada para as entidades preferenciais nas licitações para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto.

§ 1º O item ou objeto em que for aplicada a cota reservada passará a ter dois subitens, sendo:

I – um, com limite máximo ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) para a cota reservada, destinado exclusivamente às entidades preferenciais; e

II – outro subitem com o percentual complementar destinado ao mercado geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

26. Além disso, em análise à composição dos custos de cada item de serviço, verificamos que eles podem ser divisíveis, haja vista os equipamentos, veículos e mão de obra estarem individualizados em cada composição de custo, sem interrelacionamento e/ou aproveitamento em mais de um item de serviço, confirmando, assim, a possibilidade de se estabelecer quotas reservadas às entidades preferenciais.

27. Diante disso, iremos sugerir que a Jurisdicionada promova a adequação do edital no sentido de que fique aderente às disposições contidas nos citados instrumentos legais.

Do Julgamento das Propostas

28. No que se refere às condicionantes para julgamento das propostas, não consta no edital as disposições contidas nos arts. 42 a 46⁶ da Lei Complementar nº 123/2006, estabelecendo os

⁶ Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no [art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no [art. 44 desta Lei Complementar](#), ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do **caput** deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no **caput** deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

requisitos especiais para as entidades preferencias, relacionadas ao empate ficto, e a apresentação de documentos para fim de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista.

29. Nesse sentido, como já apontamos no tópico anterior desta Instrução sobre a possibilidade de participação de entidades preferenciais, iremos sugerir que seja determinado ao Jurisdicionado que adeque o termo editalício, incluindo os regramentos estabelecidos pela Lei Complementar nº 123/2006, nos arts. 42 a 46, relativos à participação de ME e EPP em procedimentos licitatórios.

Das Condições de Habilitação

30. No que se refere às condicionantes para habilitação, verificamos que as regras apresentadas no edital estão adequadas às disposições contidas na Lei de Licitações e em entendimentos já proferidos por esta Corte de Contas.

31. Contudo, com relação às condicionantes para habilitação técnico-operacional e técnico-profissional, diante do estabelecimento de quotas reservadas para as entidades preferenciais, ou seja, o estabelecimento de lotes específicos para atender tais entidades, a definição dos itens em que as licitantes deverão comprovar quantitativo mínimo bem como expertise na execução dos serviços deverão ser reformulados, de acordo com a nova configuração dos lotes.

Do Orçamento Estimativo

32. Para a verificação do custo estimativo do certame, tomamos como parâmetro de verificação os custos unitários estimativos dos itens de serviços previstos no PE nº 04/2015, comparando-os com os custos unitários do Lote 2 do presente edital do PE nº 02/2017. A opção pelo Lote 2 na análise comparativa se deve ao fato de envolver localidades de portes semelhantes, como Taguatinga e Ceilândia. O quadro a seguir ilustra a variação dos valores dos custos unitários previstos em ambos editais:

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 46. A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

Pregão Eletrônico nº 02/2017							Pregão Eletrônico nº 04/2015			
LOTES	REGIÃO ADMINISTRATIVA	SERVIÇOS	UND	QUANT	PREÇO UNITÁRIO	VALOR mensal	UND	QUANT	PREÇO UNITÁRIO	Diferença %
LOTE 2	Brazlândia Ceilândia Samambaia Taguatinga	P1-Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso	t/mês	25.051,38	R\$ 86,53	R\$ 2.167.752,35	t/mês	23.043,00	R\$ 96,81	-10,62%
		P2-Coleta Seletiva	t/mês	949,00	R\$ 317,59	R\$ 301.390,38	t/mês			
		P3-Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos	t/mês	552,00	R\$ 439,62	R\$ 242.672,69	t/mês	1.656,00	R\$ 155,95	181,90%
		P4-Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos	t/mês	27.580,95	R\$ 26,45	R\$ 729.598,86	t/mês	23.700,00	R\$ 28,99	-8,75%
		P5-Varição Manual de Vias e Logradouros Públicos	km	24.598,00	R\$ 110,50	R\$ 2.718.061,03	km	27.800,00	R\$ 84,79	30,32%
		P6-Varição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	km	2.733,00	R\$ 25,56	R\$ 69.868,49	km	2.400,00	R\$ 33,05	-22,65%
		P7-Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	Equipe	2,00	R\$ 35.501,58	R\$ 71.003,15	Equipe	1,00	R\$ 38.345,01	-7,42%
		P8-Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	Equipe	1,00	R\$ 80.803,60	R\$ 80.803,60	Equipe	1,00	R\$ 72.136,70	12,01%
		P9-Catção em Área Verde	Equipe	4,00	R\$ 86.987,88	R\$ 347.951,51	Equipe	17,00	R\$ 78.686,21	10,55%
		P10-Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	Equipe	1,00	R\$ 205.561,67	R\$ 205.561,67	Equipe	2,00	R\$ 63.570,19	223,36%
		P11-Limpeza Pós eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	Equipe	1,00	R\$ 159.069,85	R\$ 159.069,85	Equipe			
		P12-Unidade de Transbordo de Rejeitos e/ou Resíduos	T x Km	490.472,66	R\$ 0,38	R\$ 186.945,84	T x Km			
		P13-SAU. Serviço de atendimento de usuário	Equipe	1,00	R\$ 61.064,85	R\$ 61.064,85	Equipe			
VALOR TOTAL DO LOTE 2					R\$ 7.341.744,28					

33. De modo geral, os valores unitários previstos para a presente licitação encontram-se compatíveis com os valores adotados no PE nº 04/2015, com exceção do “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos” e “P10 – Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem”, que apresentaram uma majoração de 181,90% e 223,36%.

34. No que se refere ao item de serviços “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, identificamos falha na planilha de formação de custos, tendo sido atribuído peso específico do entulho de 200 kg/m³, quando o correto seria 1.300kg/m³, conforme identificamos na publicação denominada “Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos”⁷, pág. 35, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, no ano de 2001.

35. Realizando a correção no valor do peso específico do entulho, a quantidade de equipes de serviços para o item P3 do Lote 2 reduziria de 6 (seis), composta de 1 motorista e 2 coletores cada, para apenas 1 (uma) equipe.

36. Tal falha também foi identificada para no item de serviço “P3” dos lotes 1 e 3.

37. Nesse sentido, iremos sugerir que o SLU promova ajuste na metodologia de cálculo dos custos da planilha do item “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, dos lotes 1, 2 e 3, corrigindo o valor de peso específico do entulho e, conseqüentemente, adequando o quantitativo de equipes de serviços.

38. Apenas a título de informação, verificamos que no item de serviço “P4 – Coleta Mecanizada e Transporte de Entulhos” o

⁷ Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos / José Henrique Penido Monteiro et al; coordenação técnica Victor Zular Zveibil. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. (fls. 15/218, e-doc 9C1EFF65-e)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

Jurisdicionado utilizou o valor correto do peso específico do entulho de 1.300kg/m³.

39. No caso do item de serviço “P10 – Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem”, o acréscimo decorre da incorporação no presente edital do serviço de frisagem, tendo a equipe padrão formada por 10 (dez) ajudantes e 1 (um) fiscal, além da equipe padrão do serviço de pintura mecanizada de meio-fio, composição de custo que não constava na planilha do PE nº 04/2015.

40. Para os demais itens de serviços, as variações não nos parecem significativas, tendo em vista a atualização dos custos, como adequação dos salários de acordo com a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria profissional, e a incorporação de novos itens de serviços, como no caso do “P5 – Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos”, que no presente edital foi incluída a substituição e instalação de novas lixeiras nas vias públicas.

41. Informamos, ainda, que os custos de mão de obra tomaram por base a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, adotando para encargos sociais o percentual de 70,64%, de acordo com o percentual já aceito por esta Corte de Contas na Decisão nº 544/2010, e os das máquinas, equipamentos e veículos baseados nas tabelas do SINAPI, SICRO, segundo Decisões nºs 1663/2017, 617/2017 e 2344/2014, e na tabela FIPE, aceitos pelo Tribunal como manifestado na Decisão nº 5277/2016.

42. Os custos dos coletores compactadores foram obtidos diretamente de empresas do setor. Verificamos que os valores estão compatíveis com os estabelecidos no PE nº 04/2015.

43. Por fim, com relação ao BDI, foi adotado percentual de 28,27%, conforme detalhado na sua composição, fls. 344/345¹, em congruência com a Decisão nº 544/2010.

44. Um ponto de bastante relevância verificada no edital foi a exigência contida no item 6.2 (fl. 58¹), que estabelece que somente serão aceitos para a execução do contrato veículos novos (zero km), e no item 5.1.4 do edital que dispõe de prazo de até 30 (trinta) dias, após a celebração do contrato, para a apresentação dos veículos, em conformidade com determinação já exarada por esta Corte de Contas, Decisão nº 2.165/2015, ao SLU.

CONCLUSÃO

45. Pela análise do edital do PE nº 02/2017 e dos documentos apresentados pelo SLU, identificamos impropriedades que, a nosso ver, comprometem a continuidade do certame.

46. A ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre como serão gerenciados os contratos vigentes com os serviços previstos no presente certame, deixa em dúvida a possível sobreposição de serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

47. Constatamos que o Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU, previsto para todos os três lotes, não deveria ser licitado em conjunto, muito menos ser executado pela mesma empresa que realizará os serviços de coleta, varrição etc., pelo fato de que tal serviço servirá de parâmetro de aferição da qualidade dos serviços, bem como fornecerá as informações de reclamações dos usuários para o SLU pontuar a própria empresa. Ao que parece, existe uma afronta ao princípio da segregação de funções, podendo comprometer a adequada avaliação da prestação dos serviços a serem realizados.

48. Constatamos, ainda, que o edital, de modo geral não contemplou as exigências previstas na Lei Complementar nº 123/2006, atribuindo às entidades preferencias suas prerrogativas legais nos termos editalícios, como quota reservada, empate ficto e regra especial para apresentação de documentação.

49. Sobre as exigências para comprovação da habilitação-técnico operacional e técnico-profissional, a adoção das medidas corretivas favoráveis às entidades preferenciais, previstas na citada Lei Complementar, implicará em adequações nos critérios estabelecidos de quantitativos mínimos, bem como nos itens de avaliação exigidos.

50. Por fim, acerca do orçamento estimativo, constatamos que na planilha de formação de custo do item de serviço “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, foi utilizado valor do peso específico de entulho inadequado, majorando, assim, o quantitativo de equipes de coleta em cada um dos três lotes.

51. Nesse sentido, diante das impropriedades apontadas, iremos sugerir, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 277 do RITCDF, a suspensão do Pregão Eletrônico nº 02/2017, até ulterior deliberação desta Corte, para que o Jurisdicionado promova as devidas correções ao edital, ou apresente justificativas.”

7. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:

“I – tome conhecimento do Ofício nº 311/2017 – Diger/SLU (e-doc 8EFCEB7F-c); da cópia integral do Processo nº 094.000.905/2016, juntados aos autos no campo “Associados” do sistema e-TCDF, divididos em 11 arquivos digitais; e do edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017 (e-doc 0DF57883-e);

II – determine ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, suspenda o Pregão Eletrônico nº 02/2017, até ulterior deliberação desta Corte, para que se promova correções às impropriedades a seguir, encaminhando cópia das medidas adotadas ao Tribunal, ou apresente justificativas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

a) *ausência de informação sobre a vigência dos contratos de objeto similares em execução, impossibilitando a verificação de possível sobreposição de serviços com os previstos no presente edital;*

b) *inclusão indevida do item de serviço denominado “P13 – Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU”, serviço assemelhado ao de teleatendimento, previsto para os três lotes, com atribuição sem relação direta com os demais serviços previsto objeto do edital, podendo provocar afronta ao princípio da segregação de função, tendo em vista que tal serviço municiará o Jurisdicionado de informações que servirão para aferir a boa e regular prestação dos serviços de coleta, varrição etc. executados pela contratada;*

c) *ausência no edital do estabelecimento de regramento especial às microempresas e empresas de pequeno porte relativos à(s):*

1) *cota reservada de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, c/c art. 23 da Lei Distrital nº 4.611/2011;*

2) *de participação das entidades preferenciais no que se refere ao empate ficto e ao prazo diferenciado apresentação de documentos, para fim de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, estabelecidos nos arts. 42 a 46 da Lei Complementar nº 123/2006;*

3) *ausência de regramentos específicos para habilitação técnico-operacional e técnico-profissional para os lotes exclusivos às entidades preferenciais;*

d) *indevida atribuição de peso específico de entulho no valor de 200 kg/m³ na planilha de formação dos custos estimativo do item de serviço “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, quando o valor correto indicado deveria ser 1.300 kg/m³;*

III – autorize:

a) *o envio de cópia da Decisão que vier a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto, bem como da presente instrução, ao Jurisdicionado;*

b) *o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”*

8. Acerca da Representação formulada pelo **Parquet**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

especializado, a Unidade Instrutiva, por meio da Informação nº 112/17-DIACOMP4 (e-doc 543FF463-e), de 4.5.2017, tece as seguintes considerações:

“CONCLUSÃO

6. Os pontos levantados na Representação apresentam informações que merecem maiores esclarecimentos do Jurisdicionado.

7. No que se refere ao pedido para autuação de processo específico para acompanhamento do edital em tela, informamos que o presente processo tem como objeto o acompanhamento do processo licitatório, autuado no dia 10/04/2017 de acordo com as diretrizes estabelecidas na Resolução TCDF nº 289/2016, tendo a análise do edital sido realizada pela Unidade Técnica por meio da Informação nº 110/2017 – DIACOMP4, ainda pendente de apreciação pelo Plenário.

SUGESTÕES

8. Diante do exposto, propomos o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Relator com vistas a adoção das seguintes medidas:

I. conhecer da Representação apresentada pela Terceira Procuradoria do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, apontando possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017 (e-doc 15E5CFD6-e);

II. conceder prazo de 15 (quinze) dias à Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU para apresentação dos esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

III. autorizar:

a) o encaminhamento de cópia do Relatório/Voto e respectiva decisão, bem como da referida Representação ao SLU e ao Pregoeiro;

b) a ciência da decisão que vier a ser proferida à Terceira Procuradoria do MPJTCDF;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”

9. Os autos deram entrada em meu gabinete às 13h01min do dia 5.5.2017 (sexta-feira). Verificando que tem sido corriqueira a demora na entrega das comunicações de caráter de urgência aos responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, no âmbito das jurisdicionadas, decorrente de falta de organização no trâmite documental, amparado pelo art.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

113, § 2º, da Lei de Licitações, c/c os arts. 123 e 277 do Regimento Interno desta Casa e, **considerando que a abertura do certame está prevista para o dia 10.5.2017 (quarta-feira, às 09h00min, passo à análise singular dos fatos.**

10. Em apertada síntese, a Unidade Instrutiva aponta as seguintes falhas no instrumento convocatório:

a) ausência de informações acerca dos contratos vigentes cujo objeto também é, aparentemente, contemplado no Pregão Eletrônico nº 02/17, havendo risco de sobreposição de serviços;

b) previsão de implantação e operação do Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU pelas empresas signatárias dos contratos de prestação de serviços de coleta, varrição etc., possivelmente violando a necessária segregação de funções;

c) ausência de previsão editalícia das normas e benefícios atribuídos às micro e pequenas empresas (quota reservada, empate ficto e regra especial para apresentação de documentação), em ofensa à dispositivos legais, mormente à Lei Complementar nº 123/06;

d) necessidade de adequação dos quantitativos mínimos exigidos para fins de comprovação de habilitação técnico-operacional e técnico-profissional à realidade verificada após a inclusão das normas preferencias às micro e pequenas empresas (a ser saneada em conjunto com a irregularidade apontada no item anterior);

e) falha material na orçamentação custo do item de serviço “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, resultando em majoração da equipe de coleta responsável pelo item nos três lotes.

11. Em adição, o Órgão Ministerial, na condição de Representante, aponta que o Termo de Referência contemplaria parâmetros que podem comprometer a execução e economicidade do contrato, como a apresentação diferida do denominado Plano de Varrição Manual e Mecanizada, incluído no “item 3.6 Varrição de Vias e Logradouros Públicos”, que deve ser exibido pela empresa contratada em até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

12. Nesse aspecto, destaca que o Jurisdicionado admite que as frotas e equipes não contam com a efetiva implantação do sistema de monitoramento, instrumento que permitiria mensurar a metragem varrida e quantitativo de varredores, a despeito da remuneração do serviço ter sido fixada à base do produto entre o total de quilômetros varridos e o preço unitário ofertado.

13. Conclui apontando a necessidade de exame e acompanhamento pormenorizado desta Corte, em face do grande montante envolvido na licitação, bem como da complexidade, da abrangência, do alcance social e da essencialidade do objeto a ser contratado.

14. Importante ressaltar que, conforme realçado pelo **Parquet** especializado, os valores envolvidos no certame, a essencialidade dos serviços de limpeza urbana e a complexidade do objeto, de **per si**, ensejam a atuação cautelosa e aprofundada desta Corte. É evidente que a contratação em comento contempla todos os elementos da tríade **materialidade – relevância – criticidade**, fatores de risco que tornam fundamental a fiscalização por parte do Controle Externo.

15. Salienta-se, também, que a jurisdicionada optou por firmar contratos de 60 (sessenta) meses *“em razão do alto custo envolvido na mobilização e desmobilização de equipamentos, tratando-se serviços de execução continuadas, com a finalidade de obtenção de preços e condições mais vantajosas”*. Tal situação exige maior zelo na contratação, pois eventuais falhas/irregularidades serão carregadas pelos próximos 5 (cinco) anos.

16. As questões suscitadas pela Unidade Instrutiva nos itens “a” e “b” supramencionados são de suma importância para a economicidade e correta execução do procedimento licitatório, respectivamente.

17. Não se pode admitir que o mesmo serviço seja objeto de dois contratos firmados pela administração pública, sendo essencial que a jurisdicionada esclareça a situação dos ajustes vigentes, descrevendo de modo detalhado os serviços prestados em seu âmbito, afastando qualquer dúvida que possa existir acerca de sobreposição do objeto.

18. Ademais, causa espécie que a implantação e a operação do Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU esteja a cargo das empresas que serão contratadas. Além de não guardar correlação com os demais itens constantes do objeto, permitir que o prestador do serviço de limpeza opere um dos sistemas de monitoramento e avaliação da execução contratual viola inevitavelmente a necessária segregação de funções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

19. É notória a possibilidade de que, a fim de garantir melhor imagem e demonstrar a correção na prestação dos serviços, as contratadas manipulem as reclamações oferecidas por meio do Serviço de Atendimento ao Usuário - SAU, deixando de apresentar à contratante os dados reais de insatisfação da população.

20. Portanto, mostra-se mais adequada a realização de licitação própria para implantação do Serviço de Atendimento ao Usuário, sendo possível implementar apenas um sistema para todos os lotes, operado por empresa especializada na matéria e independente das prestadoras dos serviços de limpeza e varrição – contemplando, assim, a segregação de funções e garantindo maior idoneidade ao sistema.

21. Também merecem maiores esclarecimentos os pontos suscitados nos itens “c” e “d”, uma vez que o edital aparentemente inviabiliza, de forma indevida, a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em um certame de proporções tão suntuosas.

22. No que concerne ao item “d”, verifica-se que a impropriedade decorreu do uso equivocado de peso específico a ser coletado. Trata-se de falha material que deve ser corrigida pela jurisdicionada, resultando em nova – e menos custosa – composição das equipes responsáveis pelo serviço.

23. Não merece menos destaque a questão carreada aos autos pelo Órgão Ministerial. Monitoramento e fiscalização satisfatórios são elementos primordiais à correta execução contratual. Não se pode admitir que contratação dessa monta ocorra sem que a contratante disponha de mecanismos de monitoramento e aferição do cumprimento do objeto, sob risco de que sejam efetuados pagamentos às contratadas sem a devida contraprestação.

24. Por fim, causa espécie que, sob o singelo argumento de otimizar e facilitar a gestão e a fiscalização dos contratos, o território do Distrito Federal tenha sido dividido em **apenas 3 lotes**. Além de mitigar a participação de empresas de menor porte no certame, a ocorrência de problemas em um só contrato causará transtornos nos serviços de limpeza urbana de grande parte do território distrital.

Em face do exposto, em harmonia com as considerações tecidas pela Unidade Instrutiva e certo de que a presente contratação não pode passar ao largo de detida fiscalização desta Corte de Contas, DECIDO:

I. tomar conhecimento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

a) do Ofício nº 311/2017 – DIGER/SLU (e-doc 8EFCEB7F-c);

b) da cópia integral do Processo nº 094.000.905/2016, juntados aos autos no campo “Associados” do sistema e-TCDF, divididos em 11 arquivos digitais;

c) do edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017 (e-doc 0DF57883-e); e

d) da Representação nº 7/17-DA (e-doc 15E5CFD6-e)

II. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:

a) com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do Regimento Interno do TCDF, **suspenda ad cautelam** o Pregão Eletrônico nº 02/17 até ulterior deliberação desta Corte;

b) adote as medidas corretivas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal, ou apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, as justificativas pertinentes para as seguintes impropriedades:

1) ausência de informação sobre a vigência dos contratos de objeto similares em execução, impossibilitando a verificação de possível sobreposição de serviços com os previstos no presente edital;

2) inclusão indevida do item denominado “P13 – Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU”, semelhante ao serviço de teleatendimento, previsto para os três lotes, com atribuição sem relação direta com os demais previstos no objeto do edital, podendo provocar afronta ao princípio da segregação de função, tendo em vista que tal serviço municiará o Jurisdicionado de informações que servirão para aferir a boa e regular prestação dos serviços de coleta, varrição etc. executados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

pela contratada;

3) ausência no edital do estabelecimento de regramento especial às microempresas e empresas de pequeno porte relativos à(s):

3.1) cota reservada de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06, c/c art. 23 da Lei Distrital nº 4.611/11;

3.2) de participação das entidades preferenciais no que se refere ao empate ficto e ao prazo diferenciado para apresentação de documentos, com fim de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, estabelecidos nos arts. 42 a 46 da Lei Complementar nº 123/06;

3.3) ausência de regramentos específicos para habilitação técnico-operacional e técnico-profissional para os lotes exclusivos às entidades preferenciais;

4) indevida atribuição de peso específico de entulho no valor de 200 kg/m³ na planilha de formação dos custos estimativo do item de serviço “P3 – Coleta Manual, Remoção e Transporte de Entulhos”, quando o valor correto indicado deveria ser 1.300 kg/m³;

5) apresentação diferida do denominado Plano de Varrição Manual e Mecanizada, incluído no item 3.6 - VARRIÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, que deve ser exibido pela empresa contratada em até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato, com indicação da frequência de cada logradouro atendido, a ser fixada a partir da demanda dos serviços e do fluxo de pedestres e de veículos;

6) ausência de efetiva implantação de sistema de monitoramento, instrumento que permitiria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 10.226/17-e

mensurar a metragem varrida e quantitativo de varredores, a despeito da remuneração do serviço referente à varrição de logradouros públicos ter sido fixada à base do produto entre o total de quilômetros varridos e o preço unitário ofertado;

7) opção por divisão do objeto em apenas 3 (três) lotes, restringindo o caráter competitivo da licitação e aumentando o impacto de eventual desatendimento decorrente de problemas com uma das contratadas;

III. autorizar:

- a) o envio de cópia da Representação nº 7/17-DA, das Informações nºs 110/17 e 112/17 e deste Despacho Singular;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Brasília (DF), 9 de maio de 2017.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator