

## **RESPOSTA AS IMPUGNAÇÕES AO EDITAL**

**MODALIDADE:** PREGÃO ELETRONICO N.º 02/2017 – PE/SLU-DF

**INTERESSADO:** SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL

**PROCESSO:** 094.000.905/2016

**OBJETO:** Contratação de empresa(s) especializada(s) para os seguintes serviços: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, inclusive em áreas de difícil acesso; coleta seletiva; 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 equipamentos de rastreamento e monitoramento das rotas via satélite, nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, urbanas e rurais, distribuídas por Lotes 1, 2 e 3, conforme descritos no Edital.

### **IMPUGNANTES:**

- 1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE**  
CNPJ 48.116.263/0001-97
- 2. VALOR AMBIENTAL LTDA**  
CNPJ 07.026.299/0001-00
- 3. SINDICATO DAS EMPRESAS DE ASSEIO, CONSERVAÇÃO, TRABALHO TEMPORÁRIO E SERVIÇOS TERCEIRIZÁVEIS DO DISTRITO FEDERAL – SEAC/DF**  
CNPJ 00.438.770/0001-10
- 4. LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA**  
CNPJ - 00.304.725/0001-73
- 5. DEEP SOLUTION BRASIL S/A**  
CNPJ 15.072.05/0001-84
- 6. LUCIANO SALES OLIVEIRA**  
OAB/DF N° 26.527

### **TEMPESTIVIDADE**

As impugnações foram recebidas pela Pregoeira do SLU/DF, eis que tempestivas.

### **ALEGAÇÕES FEITAS PELAS LICITANTES**

A Pregoeira, em relação aos pedidos de impugnações do pregão em epígrafe, vem decidir sobre as seguintes assertivas:

- I. Da impossibilidade de realização de pregão eletrônico para serviços de engenharia não comuns
- II. Imprecisões na formação de preços (Produtividade, preços mercado, salario incompatíveis, dimensionamento, quantidade, composição de BDI e outros)
- III. Habilitação jurídica e regularidade fiscal em nome da filial, exceto aqueles que, pela própria natureza, são emitidos somente em nome da matriz.
- IV. Repactuação
- V. Serviço de Atendimento ao Usuário
- VI. Do indispensável fracionamento do presente certame como a melhor forma de ampliação da competitividade
- VII. Da ausência de prazos para a celebração do contrato e para recebimento da ordem de início
- VIII. Da especificação do containeres semienterrados

### ANÁLISE DAS RAZÕES APRESENTADAS

Analisando as alegações das impugnantes, dissertamos nossas ponderações:

#### I. **Da impossibilidade de realização de pregão eletrônico para serviços de engenharia não comuns**

Quanto ao mérito, cumpre esclarecer que a Egrégia Corte de Contas da União através do Ministro Valmir Campelo já se manifestou neste sentido:

... Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não excluiu previamente a utilização do Pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto **autoriza** a utilização do Pregão para a **contratação de serviços de manutenção de imóveis**, que pode ser considerado **serviço de engenharia**. Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito e reger-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. Desse modo, as normas regulamentadoras que proíbem a contratação de obras e serviços e engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação com bem ou serviço comum... (Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de maio de 2005). (Negritei)

É certo que o Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, dispõe que:

Art. 6º A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de **obras** de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

Destaca-se que o mencionado Decreto cria restrição que alcançaria, somente as “obras de engenharia”, e não os “serviços de engenharia”.

A Súmula nº 257/2010 – TCU orienta que uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Assim entendemos que se admite contratação de serviço de engenharia por pregão.

Como já mencionamos, tanto a Lei nº 10.520/2002 quanto o Decreto nº 5.450/2005 não fazem qualquer menção quanto a impossibilidade de contratação de serviços de engenharia pela modalidade pregão. Logo, o que cabe discutir não é se o pregão poderá ser utilizado para contratação de serviço de engenharia e sim se o serviço de engenharia pode ser caracterizado como comum, eis que a lei alude a aquisição de bens e serviços comuns.

Nesta esteira, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que o serviço de engenharia pode ser considerado comum com as seguintes condições:

as características, quantidades e qualidades forem passíveis de “*especificações usuais no mercado;*”

(...)

**mesmo que exija profissional registrado no CREA** para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço; (*in* Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pag. 429)

Neste sentido, colhe-se importante escólio do Ministro Marcos Vinício Vilaça:

51. De tudo isso, percebe-se que o pregão apenas é vedado nas hipóteses em que o atendimento do contrato possa ficar sob risco previsível, pela dificuldade de transmitir aos licitantes, em um procedimento enxuto, a complexidade do trabalho e p nível exigido de capacitação. Logo, a eventual inaplicabilidade do pregão precisa ser conferida conforme a situação, pelo menos enquanto a lei não dispuser de critérios objetivos mais diretos para o uso da modalidade. E ousar imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor preço, o administrador público talvez deva ficar mais apreensivo e vacilante na justificativa de que um serviço não é comum do que o contrário.

52. Neste caso o Pregão Eletrônico nº 13/2007, os serviços licitados foram: instalação do canteiro, remanejamento da infra-estrutura do estacionamento externo, demolições escavação e transporte de terra e implantação de duas vias provisórias.

53. Constituem serviços de fácil caracterização, que não comportam variações de execução relevantes e que são prestados por uma gama muito grande de empresas. (...)

54. Como são serviços de execução frequente e pouco diversificada, de empresa para empresa, não houve problema em conformá-los no edital segundo padrões objetivos e usuais no mercado. (...)

55. **Não se deve também confundir especialização do licitante com complexidade do serviço, pois o primeiro termo refere-se à segmentação das atividades empresariais, ao passo que o segundo, à arduidade do trabalho.** Uma empresa especializada – não se está falando de notória especialização – pode sê-lo relativamente a um serviço comum. (...)” (Acórdão nº 2.079/2007, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça ) (Negritei)

Sendo assim, não há que se falar em impossibilidade da realização do certame por Pregão, na forma eletrônica, uma vez que se encontra pacificado em doutrina e jurisprudência que é lícito a realização de contratação de serviço de engenharia por intermédio dessa modalidade, além de que a Administração prima pela melhor proposta, e conseqüente contratação que garanta o atendimento do Interesse Público.

Consigna que a Administração Pública ao exigir profissional registrado no Conselho de Classe almeja a boa execução do objeto contratual, pois, em regra a contratação de particulares é sempre uma atividade complexa por enfrentar uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda, em licitações do

tipo menor preço, encara um importante desafio imposto pelo gestor: conseguir atrair licitantes qualificados e que ofertem os valores mais baixos.

Além de que o Tribunal de Contas do DF, que tem a competência de fiscalização órgãos dos Poderes do Distrito Federal e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações públicas, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, após deliberação das Decisões n.ºs. 2.165, 4.774, 5.363/2015, e 2.105/2017, assim como, o Despacho Singular n.º 274/2017-GCPM, nada manifestou nesse sentido, portanto, entende-se que a modalidade é aplicável, considerando a justificativas apresentadas e, acatadas por aquela Corte de Contas.

Pois bem, os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, serviços de varrição de vias e logradouros públicos (manual, mecanizada e de grandes áreas), coleta, remoção e transporte de entulhos e rejeitos e serviços complementares (limpeza e lavagem de vias, monumentos e bens públicos, catação de materiais recicláveis, frisagem e pintura de meios-fios) são serviços de engenharia, com características de serviço comum, visto que são serviços que se encontram disponíveis a qualquer tempo no mercado de limpeza urbana, com características/especificações padronizadas e estabelecidas de forma objetiva no Edital de Licitação.

Diante do exposto, após a análise e considerações apresentadas, é decisão da Pregoeira não dar provimento a Impugnações apresentadas.

## **II. Imprecisões diversas na formação de preços Imprecisões na formação de preços (Produtividade, preços mercado, salario incompatíveis, dimensionamento, quantidade, composição de BDI e outros)**

A formação de preços é muito mais do que o simples processo de acumular custos e acrescentar uma margem de lucro, é o balizador da licitação e da futura contratação. A “PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS” é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados;” (IN n.º 05/17).

Uma das finalidades principais da planilha de custos e formação de preços é retratar a efetiva composição dos custos decorrentes da execução do contrato, de modo a permitir à Administração analisar se o preço cotado pelo licitante é suficiente para fazer frente ao encargo.

Registra-se que o certame referenciado foi suspenso administrativamente, conforme publicado no DODF n.º 87, pág. 87, de 09/05/2017, no site do SLU no dia 29 de junho de 2015 e, também, no Comprasnet, em razão de diversos questionamentos e esclarecimentos, bem impugnações diversas, tendo como alvo principal a composição de custo.

Todas as dúvidas e questões levantadas, foram objeto de reanálise por parte da área técnica do SLU, denominado Diretoria Técnica (DITEC), e em sua maioria, foram pertinentes, portanto, no documento a ser disponibilizado no Comprasnet, intitulado 2º Lote de questionamento, estarão relacionadas todas as perguntas/respostas formalizadas pelos interessados.

Diante do exposto, após as análises e considerações apresentadas, é decisão da Pregoeira dar provimento as Impugnações apresentadas.

## **III. Em se tratando de filial, os documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal deverão estar em nome da filial, exceto aqueles que, pela própria natureza, são emitidos somente em nome da matriz.**

O Tribunal de Contas da União já se posicionou, por meio do Acórdão n.º 3.056/2008, que se a matriz participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em nome e de acordo com o CNPJ desta. Caso contrário, se a filial participa da licitação, todos

os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em nome e de acordo com o CNPJ dela. Pode ocorrer da matriz se habilitar na fase de licitação e a filial entregar o produto/serviço, nesse caso, ao se realizar a despesa serão exigidas a regularidade fiscal da filial.

Desta forma, somente será aceito um CNPJ por licitante, ou seja, desde a fase de habilitação até a formalização de contrato, o que elidirá eventuais questionamentos futuros dos órgãos de controle quanto à diferenciação de CNPJ da licitante e o utilizado para fins de Contrato/Nota Fiscal e por sua vez, do pagamento pelos serviços prestados.

Se a licitante for filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz.

Sobre a questão o Acórdão nº 3.056/2008 – Plenário, na peça impugnatória, tem a seguinte citação no voto do Ministro Relator:

“(…) Ademais, a utilização do CNPJ da matriz em contratos cuja prestação de serviços se dá em outros estados, pelo que demonstram a contratada e o CEFET/MG, em suas manifestações, é prática Recorrente. Verifico que foram, igualmente, celebrados contratos com as seguintes Órgãos/Entidades: Universidade Federal de São João Del-Rei, Secretaria do Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Espírito Santo); Furnas Centrais Elétricas S.A (Espírito Santo e Minas Gerais). Tal procedimento, aliás, está em sintonia, ao contrário do que afirma a Representante, com a Nota Técnica nº 091/2008, da Procuradoria Federal no CEFET/MG (fls. 87/91 - vol. Principal), *in verbis*: ‘Neste Contexto, de acordo com os comprovantes extraídos do sistema SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), de fls.732/736, a empresa Fortemaca é Segurança Patrimonial Ltda. possui dois cadastros, da matriz e outro da filial, cada qual com o seu CNPJ. Como optou pela participação na licitação com o cadastro da matriz, (...) sagrando-se vencedora, o contrato decorrente tem que ser realizado com o cadastro desta, sob pena de burla ao Processo licitatório. Não por outro motivo que, nos termos do Memo. CCONT nº 222/2008, da Coordenação-Geral de Convênios, Contratos e Prestação de Contas do CEFET/MG, de fls. 741, é inicialmente impossível, tecnicamente, a contratação de empresa com CNPJ diferente do já lançado no sistema quando da realização da licitação. De igual modo, o parecer técnico de fls. 746 é no sentido de que o sistema não disponibiliza a emissão de nota de empenho para CNPJ diferente do utilizado no Pregão eletrônico.’ E não poderia ser de outra forma, se assim não o fosse, estar-se-ia infringindo o art. 55, inciso XI, da Lei 8.666/1993, que dispõe sobre a vinculação da proposta do vencedor ao edital de licitação. Como resta confirmado que toda a relação contratual tem como parte a matriz da empresa Fortemaca é Segurança Patrimonial Ltda, vencedora do Processo licitatório, não vejo óbice em aquiescer com a proposta da unidade técnica.”

Isso porque, matriz e filial são a mesma pessoa jurídica, mas para fins tributários, podem ser considerados os diversos estabelecimentos para emissão de certidão de regularidade fiscal.

Face ao exposto, a Pregoeira decide pela improcedência da presente Impugnação.

#### IV. Repactuação

Estabelece o Edital que as repactuações sejam efetuadas no interregno mínimo de 1 (um) ano, e que será contadas a partir:

- da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório, **em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço;** ou

- da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão-de-obra e estiver vinculada às datas-bases destes instrumentos.

Quando da solicitação da repactuação para fazer jus a variação de custos decorrente do mercado, decorrente de **alteração de custo dos materiais e equipamentos** necessários à execução do serviço, esta somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos, considerando-se:

- a demonstração objetiva dos preços praticados no mercado e/ou em outros contratos da Administração;
- as particularidades do contrato em vigência;
- a nova planilha com a variação dos custos apresentado;
- indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes;
- a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.

Desta forma, encontra-se agasalhada nos termos do Edital a possibilidade de repactuação e reajuste, assim a Pregoeira **decide pela improcedência da presente Impugnação**.

#### V. Serviço de Atendimento ao Usuário

O Tribunal de Contas do DF por meio do Despacho Singular nº 274/2017, manteve-se reticente quanto a contratação pretendida do Serviço de Atendimento ao Usuário, entendendo, que a forma mais adequada a contratação seria a realização de licitação própria para implantação do SAU, 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.

Diante das argumentações técnica da Corte de Contas, a área técnica, DITEC, acatou na íntegra o posicionamento e decidiu pela exclusão da presente contratação.

Face ao exposto, a Pregoeira **decide pela procedência da presente Impugnação**.

#### VI. Da ausência de prazos para a celebração do contrato e para recebimento da ordem de início

A impugnação foi encaminhada à área técnica, Diretoria Técnica do SLU, que se manifestou da seguinte forma:

Os serviços, somente, serão iniciados, em 24 (vinte e quatro) horas, após emissão da Ordem de Serviço emitida pela DILUR, conforme item 14.7.1 do Edital e cumprimento dos prazos estabelecidos no item 5 do Termo de Referência, sendo estabelecidas novas regras na versão atualizado Edital a ser disponibilizado.

Dessa forma, considero esclarecida a questão em tela, acolhendo o posicionamento da área técnica.

#### VII. Da especificação do containeres semi-enterrados

A impugnação foi encaminhada à área técnica, Diretoria Técnica do SLU, que se manifestou da seguinte forma:

O texto do item sobre contêiner semi-enterrado do Termo de referência foi alterado. O texto anterior:

“Os contêineres semi-enterrados terão sua capacidade em 5m<sup>3</sup> com 2/3 do seu corpo enterrado. A parte externa em concreto e o corpo interno em material incombustível

com tampa de abertura superior cilíndrica e tampa do fundo em forma de bandeja com dobradiças que permitam a abertura para o descarte dos resíduos.”

Foi substituído por:

“Os contêineres semi-enterrados terão sua capacidade em 5m<sup>3</sup> com 2/3 do seu corpo enterrado. A parte externa e corpo interno em material antichama, com tampa de abertura superior cilíndrica e tampa do fundo em forma de bandeja com dobradiças que permitam a abertura para o descarte dos resíduos, devendo possuir um bom desempenho mecânico. A CONTRATADA deverá apresentar um laudo técnico (emitido pelo fabricante dos contêineres) após 30 dias da assinatura do contrato com garantia de 5 (cinco) anos dos equipamentos, caso o contêiner se deteriore antes da garantia, e não tenha as características supracitadas, deverá, ser imediatamente substituído sem ônus para contratante.”

Vale salientar que é de fundamental importância que o contêiner semi-enterrado seja feito de material resistente a chamas, pois já houve casos de incêndios provocados por atos de vandalismo nos contêineres semi-enterrados instalados nas áreas de difícil acesso de Brasília. A empresa Deep Solution, no texto da sua representação enviada ao TCDF, afirma que “os contêineres semi-enterrados feitos de material PEAD, assim como o aço galvanizado, também não são inflamáveis e são resistentes a temperaturas de 110 graus célsius”. Pode se verificar, portanto, que a própria empresa Deep Solution afirma que existe mais de uma empresa fornecedora do produto com as características supracitadas no Termo de Referência. Desta forma, não é pertinente a afirmação da referida empresa sobre o possível direcionamento a um único fornecedor para o equipamento, não havendo nenhum vício de nulidade ou ilegalidade na especificação do equipamento objeto da licitação.

Diante das argumentações técnica da Corte de Contas, a área técnica, DITEC, ajustou a especificação dos contêineres.

Face ao exposto, a Pregoeira **decide pela procedência parcial da presente Impugnação.**

### CONCLUSÃO

Em referência aos fatos expostos e da análise aos itens impugnados, a Pregoeira, no uso de suas atribuições e em obediência a Lei nº 8.666/93, bem como, em respeito aos princípios licitatórios, DECIDE que: PRELIMINARMENTE, as presentes Impugnações ao Edital de Pregão Eletrônico nº 02/2017, foram CONHECIDAS, e NO MÉRITO, acolher parcialmente as presentes impugnações alterando a formação de preço e o prazo para elaboração das propostas, não acolhendo, portanto as demais questões trazidas pelas impugnantes.

É este o entendimento.

Aproveito o ensejo, para comunicar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, por intermédio da Decisão nº 3859/2017 autorizou a continuidade do Pregão Eletrônico nº 02/2017, o qual será reaberto o prazo para realização da sessão pública, **no dia 14/09/2017, às 09h00min (horário de Brasília)** no endereço [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) e, que nova versão do Edital poderá ser retirado exclusivamente nos endereços eletrônicos: [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) e/ou [www.slu.df.gov.br](http://www.slu.df.gov.br), a partir do dia 15/08/2017.

**Original assinado**  
**Carla Patrícia B. Ramos**  
Pregoeira