



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Contratos de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, operação das unidades de transbordo e serviços complementares do Serviço de Limpeza Urbana – SLU.

(Processo n. 00600-00000568/2021-95)



Brasília, 2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), tendo como objeto contratos de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, operação das unidades de transbordo e serviços complementares do Serviço de Limpeza Urbana – SLU.

Considerando a relevância social dos serviços executados, a materialidade envolvida e as decisões emitidas a partir de fiscalizações anteriores realizadas por esta Corte¹, a auditoria foi incluída no Plano Geral de Fiscalização, para o exercício de 2021, aprovado pela Decisão n. 4.918/2020, constando igualmente do Plano Geral de Ação para o exercício corrente, aprovado pela Decisão n. 21/2021.

Com vista a fiscalizar os serviços de maior materialidade, o escopo da auditoria abrangeu os planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e de varrição manual de vias e logradouros públicos, a execução desses serviços conforme as avenças e os respectivos planos e, especificamente quanto à varrição manual, à suficiência da fiscalização contratual por parte do SLU

O que o Tribunal buscou avaliar?

Visou-se, por meio da presente auditoria, verificar a regularidade da execução dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, no que se refere à prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição manual de vias e logradouros públicos e aos procedimentos adotados para a respectiva fiscalização contratual.

Para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria (QAs):

QA 1: A execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

QA 2: A execução dos serviços de varrição manual das vias e logradouros públicos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

QA 3: Na execução dos contratos para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição, o SLU vem adotando as medidas necessárias ao atendimento das decisões desta Corte atinentes à matéria?

O que o Tribunal constatou?

Verificou-se que, no tocante à formalização, aprovação e implantação dos Planos de Coleta e Varrição Manual, houve atrasos significativos, com a necessidade de constantes revisões que obstaculizaram a adequada fiscalização contratual.

Todavia, após os ajustes necessários, os Planos de Coleta, no que tange ao conteúdo mínimo exigido, encontram-se de acordo com as exigências do Termo de Referência. No entanto, o conteúdo dos atuais Planos de Varrição Manual não contempla integralmente as exigências dispostas no TR.

¹ PT_4, e-DOC E103664E-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Além disso, verificou-se descumprimento de obrigações contratuais no que se refere a não apresentação da composição das equipes, ao estabelecimento de frequências de higienização inferiores às exigidas, bem como à formação de equipe contrariando o mínimo estabelecido pelo TR.

Quanto ao controle da execução dos serviços de varrição manual, identificou-se a insuficiência dos procedimentos adotados no que respeita à fiscalização qualitativa e a necessidade de ajustes no tocante à fiscalização quantitativa.

Percebeu-se, ainda, em relação às Comissões executoras dos contratos, ausência de membros com formação ou conhecimentos que permitam a segura avaliação do cumprimento de obrigações tributárias e trabalhistas, carência de recomposição em razão de falecimentos ou exonerações, bem como a falta de padronização, entre as Comissões Executoras, nos procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual.

No que concerne às decisões desta Corte, direcionadas aos serviços objeto da auditoria, observou-se que, embora venham sendo adotadas medidas com vistas ao efetivo cumprimento, evidenciou-se insuficiência de tais providências.

Constatou-se falhas nos procedimentos de vistorias de veículos e equipamentos, resultando na utilização de automóveis em desconformidade com o Termo de Referência.

Noutro ponto, identificou-se que, apesar de transcorridos mais de dois anos e meio do início do contrato, não houve a instalação da totalidade dos contêineres semienterrados.

Por fim, foi possível verificar que, com os sistemas informatizados atualmente utilizados pelo SLU, ainda não é possível realizar uma aferição observando os índices de produtividade dos caminhões compactadores e as velocidades médias de deslocamentos dos equipamentos utilizados na coleta e varrição mecanizada.

Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as proposições formuladas ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, destacam-se:

- I. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana que:
 - a. adote medidas com vista a garantir que os planos de varrição manual de vias e logradouros públicos contenham todas as informações exigidas no termo de referência e nos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019;
 - b. formalize procedimentos a serem adotados pelos fiscais dos núcleos de limpeza urbana para fins de controle qualitativo dos serviços de varrição manual;
 - c. adote providências com vista a garantir que as Comissões executoras sejam compostas por servidores em quantidade condizente com a dimensão e a complexidade das avenças e com formação ou conhecimentos consentâneos com as respectivas atribuições, notadamente no que respeita à fiscalização administrativa;
 - d. adote medidas junto às Comissões executoras dos contratos, com vista a assegurar padronização, objetividade e acurácia no preenchimento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

termos de vistoria, bem como garantir que todos contenham, clara e expressamente, a informação acerca da aprovação ou rejeição do veículo ou equipamento avaliados;

e. adote medidas com vista à realização de vistorias de todos os veículos e equipamentos, estabelecendo protocolo com procedimentos objetivos de modo a resguardar a saúde de seus agentes e dos funcionários das empresas contratadas;

f. disponibilize Planilhas Analíticas, bem como publique em seu sítio eletrônico os Termos Aditivos dos Contratos, referentes à redução do quantitativo de contêineres semienterrados para os contratos n. 19/2019 e 24/2019;

g. realize estudo para analisar a vantajosidade das locações de veículos e outras formas de aquisição, de maneira a aprimorar o orçamento referencial da administração;

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

a. nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, preveja a elaboração dos planos de serviços pela própria autarquia, deixando-se aos contratados unicamente a respectiva validação;

b. a partir dos trabalhos da COMEX-18 e da COMEX-24, adote medidas com vista a padronizar os procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual;

c. elabore novos modelos de termos de vistoria conforme o tipo de veículo, constando apenas os itens efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie;

d. institua procedimentos periódicos e amostrais de revisão dos termos de vistoria, de forma a identificar falhas de preenchimentos e a conformidade com os requisitos e especificações do termo de referência;

e. inicie a realização de estudos com vista à próxima licitação para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, no mínimo, 18 (dezoito) meses antes do término de vigências dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, levando em consideração, em suas análises, todas as falhas indicadas nas fiscalizações do TCDF, com vista a evitar sua recorrência;

f. em suas futuras licitações, defina os prazos de execução contratual a contar de atos específicos, como ordens de serviço, por exemplo, e não de datas predeterminadas;

g. nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, preveja mecanismos de sanção por má qualidade do serviço prestado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Quais são os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas, o SLU, reforçando e unificando a forma de fiscalização sobre as empresas executoras da limpeza urbana do DF, exija o pleno cumprimento contratual, notadamente quanto ao estabelecido nos planos de coleta e varrição, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços e a lograr um serviço de limpeza urbana condizente com o idealizado na contratação.

No tocante à instalação dos “papa-lixos”, a célere disponibilização à sociedade garantirá aos cidadãos uma coleta de resíduos sólidos em forma condizente com as necessidades.

Almeja-se, ainda, que nas próximas licitações não se repitam as falhas apontadas no presente relatório, e que, com integração e aprimoramento dos sistemas informatizados, o SLU seja capaz de realizar um adequado estudo para o dimensionamento e otimização da frota a ser utilizada na coleta de resíduos sólidos e varrição mecanizada.



Sumário

1. Introdução	8
1.1. Apresentação	8
1.2. Identificação do objeto.....	8
1.3. Contextualização	9
1.3.1. Fiscalizações anteriores	11
1.3.2. Normas aplicáveis.....	14
1.3.3. Partes responsáveis e suas competências.....	15
1.4. Objetivos	15
1.4.1. Objetivo Geral.....	15
1.4.2. Objetivos Específicos.....	15
1.5. Escopo	16
1.6. Montante Fiscalizado.....	20
1.7. Metodologia.....	20
1.8. Critérios de Auditoria.....	21
1.9. Avaliação de Riscos e Controles.....	21
2. Resultados da Auditoria	23
2.1. QA 1 – A execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?	23
2.1.1. Achado 1.1 – Descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos	23
2.2. QA 2 – A execução dos serviços de varrição manual das vias e logradouros públicos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?	31
2.2.1. Achado 2.1 – Descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual.....	31
2.2.2. Achado 2.2 – Planos de varrição manual submetidos ao SLU e executados sem o conteúdo mínimo previsto no TR.....	40
2.2.3. Achado 2.3 – Falhas nos procedimentos de fiscalização dos serviços de varrição manual.....	45
2.3. QA 3 – Na execução dos contratos para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição, o SLU vem adotando as medidas necessárias ao atendimento das decisões desta Corte atinentes à matéria?.....	56
2.3.1. Achado 3.1 – Falhas nos procedimentos de vistoria de veículos e equipamentos	56
2.3.2. Achado 3.2 – Utilização de veículos e equipamentos em desconformidade com o termo de referência.....	61
2.3.3. Achado 3.3 – Não instalação de contêineres semienterrados na quantidade e no prazo estabelecidos no TR	71
2.3.4. Achado 3.4 – Ausência de estudos para dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada.	81



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3. Conclusão	89
4. Proposições	91



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), em cumprimento ao Plano Geral de Fiscalização para o exercício de 2021 (Decisão n. 4.918/2020).

1. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 27/09/2021 a 03/12/2021.

1.2. Identificação do objeto

2. A auditoria teve por objeto contratos de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, operação das unidades de transbordo e serviços complementares, conforme relação abaixo:

Quadro 1 - Contratos objeto da fiscalização

Contrato n. 18/2019² – Pregão Eletrônico 02/2018	
Vigência	05/07/2019 a 04/07/2024
Empresa	Valor Ambiental Ltda.
Localidades Atendidas	Brasília, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal, Lago Norte, Varjão, Itapoã, Paranoá, São Sebastião, Fercal, Planaltina, Sobradinho I e Sobradinho II.
Contrato n. 19/2019³ – Pregão Eletrônico 02/2018	
Vigência	05/07/2019 a 04/07/2024
Empresa	Sustentare Saneamento S.A.
Localidades Atendidas	Brazlândia, Samambaia, Ceilândia e Taguatinga.
Contrato n. 24/2019⁴ – Pregão Eletrônico 02/2018	
Vigência	20/09/2019 a 19/09/2024
Empresa	Consita Tratamento de Resíduos S.A.
Localidades Atendidas	Gama, Riacho Fundo II, Santa Maria, Guará, Candangolândia, Jardim Botânico, Lago Sul, Park Way, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I, Recanto das Emas, Águas Claras, Estrutural/SCIA, SIA e Vicente Pires.

Fonte: Sítio eletrônico do SLU - <http://www.slu.df.gov.br/>

3. Os serviços consistem na 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); caracterização dos resíduos sólidos por meio dos estudos gravimétricos; instalação de LEV (Local de Entrega Voluntária); instalação de contêineres semienterrados; instalação de lixeiras/papeleiras; implantação de equipamentos de rastreamento e monitoramento das rotas via satélite, nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, urbanas e rurais.

² DA_8, e-DOC 3762F1A0-e.

³ DA_9, e-DOC 807F30A4-e.

⁴ DA_10, e-DOC 534EE054-e.



1.3. Contextualização

4. O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal e tem como missão promover o gerenciamento dos serviços de limpeza pública, contribuindo para a qualidade de vida da população com sustentabilidade ambiental.

5. A Política Distrital de Resíduos Sólidos⁵ dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre os procedimentos, as normas e os critérios referentes à geração, ao acondicionamento, ao armazenamento, à coleta, ao transporte, ao tratamento e à destinação final dos resíduos sólidos no território do Distrito Federal, visando ao controle da poluição e da contaminação, bem como à minimização de seus impactos ambientais.

6. Na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, respeitados os princípios constitucionais que regem a administração pública, o SLU deve observar a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos⁶.

7. Com o fito de orientar o desenvolvimento de suas ações, a autarquia elaborou o “Mapa Estratégico”, sintetizando as metas e desafios a serem atingidos⁷:

Quadro 2 - Mapa Estratégico da SLU



Fonte: Sítio eletrônico do SLU - <http://www.slu.df.gov.br/>

⁵ Estabelecida pela Lei nº 5.418, de 24 de novembro de 2014.

⁶ Parágrafo único do art. 2º da Lei Distrital nº 5.275/2013.

⁷ Relatório de Atividades do SLU de 2020. Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/RELATORIO-ANUAL-2020.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

8. Entre os serviços executados pela autarquia, com a finalidade de dar fiel cumprimento às suas atribuições legais no tocante à realização da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos, destacam-se⁸:

- Coleta, transporte, triagem, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares e daqueles provenientes do sistema de coleta seletiva;
- Varrição e limpeza de logradouros e de vias públicas, incluídas as atividades de remoção e transporte dos resíduos sólidos produzidos;
- Coleta e remoção de resíduos sólidos urbanos, de resíduos volumosos, de resíduos da construção civil e correlatos entregues nas áreas sob sua competência e os lançados de forma clandestina em vias e logradouros públicos;
- Operação e manutenção de usinas e instalações destinadas à triagem e compostagem, incluindo transporte, tratamento e destinação final dos rejeitos;
- Demais atividades relacionadas ao cumprimento das diretrizes de que tratam os dispositivos relacionados aos resíduos sólidos constantes da legislação vigente;
- Coleta de resíduos domiciliares acondicionados nas unidades de papa-lixo, instaladas em locais onde o caminhão coletor compactador tem acesso dificultado, assim como os volumes de entulhos da construção civil, galhadas e resíduos volumosos descartados nas unidades de papa-entulho;
- Recepção de volumes superiores, provenientes de grandes geradores, na Unidade de Recebimento de Entulho (URE), que funciona desde 29 de janeiro de 2018 na área do antigo Aterro Controlado do Jóquei;
- Compostagem de resíduos orgânicos, comercialização ou doação do composto gerado e realização de ações de educação ambiental e de conscientização e sensibilização da população para o manejo correto de resíduos sólidos; e
- Contenção, tratamento e destinação do chorume gerado no Aterro Sanitário de Brasília (ASB) e na Usina de Tratamento de Resíduos do P-Sul.

9. Para a contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos, operação das unidades de transbordo e serviços complementares, o SLU dividiu as áreas do DF em 3 lotes, os quais foram licitados por meio do Pregão Eletrônico n. 02/2018-SLU/DF, resultando nos contratos referenciados no Quadro 1 acima.

10. Considerando a relevância social dos serviços executados, a materialidade orçamentária envolvida e as decisões emitidas em face das fiscalizações anteriores realizadas por esta Corte⁹, a auditoria ora planejada foi apresentada no Plano Geral de Fiscalização, para o exercício de 2021, aprovado pela Decisão n. 4.918/2020, constando igualmente do Plano Geral de Ação para o exercício corrente, aprovado pela Decisão n. 21/2021.

⁸ Relatório de Atividades do SLU de 2020. Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/RELATORIO-ANUAL-2020.pdf>

⁹ PT_4, e-DOC E103664E.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

1.3.1. Fiscalizações anteriores

11. Conforme detalhado no PT_4¹⁰, após consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), apresentam-se, a seguir, os principais processos de fiscalizações realizadas no âmbito da Jurisdicionada e decisões correlatas e embasadoras da auditoria:

Quadro 3 - Fiscalizações anteriores na SLU

Processo TCDF n. 10.226/2017
Análise de pregão eletrônico que tem por objeto a contratação de empresa especializadas para os seguintes serviços: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos; coleta manual e mecanizada de entulhos; varrição manual e 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; limpeza de pós-eventos); caracterização dos resíduos sólidos por meio dos estudos gravimétricos; instalação de LEV (Local de Entrega Voluntária); instalação de contêineres semienterrados; instalação de lixeiras/papeleiras; 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. ¹¹
<i>Decisão n. 462/2018</i> <i>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU que, quando da execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 02/2017, encaminhe ao Tribunal relatórios bimestrais, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço;”</i>
Processo TCDF n. 4468/2018
Representação em face do Pregão Eletrônico n. 23/2017-SLU, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na geração de relatórios de rendimento automatizados que possibilitem aferir o nível de eficiência, qualidade e comparação entre o serviço planejado e o executado.
<i>Decisão n. 3913/2018</i> <i>“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – considerar, no mérito, improcedente a Representação constante do e-DOC 00708627-c, que noticia possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 23/2017 – PE/SLU-DF, do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF”</i>
Processo TCDF n. 14498/2018
Auditoria de regularidade, prevista no PGA 2018, com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos serviços de coleta de resíduos domiciliares.

¹⁰ e-DOC E103664E-e

¹¹ Trata-se do procedimento licitatório que deu origem aos contratos ora fiscalizados.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Decisão n. 967/2021

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal: a) que adote medidas urgentes para aprovação dos Planos de Varrição Manual referentes aos Contratos n.s 18/2019 e 24/2019, firmados com a Sustentare Saneamento S.A. e Consita Tratamento de Resíduos S.A., respectivamente; b) que tome providências imediatas para o cumprimento dos itens dos Projetos Básicos e dos Termos de Referência dos Contratos, que tratam da: b.1) utilização de veículos em conformidade com o especificado, substituindo aqueles reprovados nas vistorias periódicas; b.2) aquisição de contêineres e de caminhões compactadores; b.3) idade máxima da frota autorizada a prestar o serviço de coleta convencional, determinando a substituição imediata de veículos que não atendam aos padrões contratuais; (...) IV – alertar o gestor do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal: a) para o efetivo cumprimento do deliberado no item “II-c” da Decisão n. 1.808/2019, assim que a questão da pandemia do Coronavírus for superada, bem como para a necessidade da conclusão dos processos administrativos das apurações por descumprimento contratuais, logo após a revogação do estado de calamidade pública no Distrito Federal, já que os temas serão objeto de verificação por parte deste Tribunal em sede de monitoramento, a ser realizado em momento oportuno”

Processo TCDF n. 34472/2018

Contrato n. 57/2018, firmado entre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU/DF) e a empresa Sustentare Saneamento S.A. (CNPJ17.851.447/0001-77) por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV, art. 24 da Lei n. 8.666/1993. Objeto do contrato: prestação de serviços de limpeza urbana, compreendendo a coleta, remoção e transporte de resíduos sólidos domiciliares (excetuando-se os materiais recicláveis provenientes da coleta seletiva), as atividades de limpeza de vias e logradouros públicos (varrição manual e mecanizada, catação de papéis em áreas gramadas, lavagem de vias urbanas, lavagem de monumentos e prédios públicos, pintura de meio-fio), a remoção e transporte de resíduos sólidos produzidos nestas atividades de limpeza, a remoção de resíduos volumosos e de entulhos lançados em logradouros, a remoção de animais mortos, a prestação dos serviços de operação e manutenção dos sistemas de transferência de resíduos sólidos urbanos do Distrito Federal.

Decisão n. 3962/2019

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar, nos termos do art. 9º da Lei Complementar n.º 1/1994, ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, a instauração de tomada de contas especial, a fim de apurar indício de dano ao erário decorrente dos preços praticados nos Contratos Emergenciais n.s 57/2018 e 58/2018, conforme apontado no Parecer Ministerial n. 606/19-G3P, Peça n. 18”

Processo TCDF n. 9230/2020

Acompanhamento dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 02/2018-SLU.

Decisão n. 823/2021

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – reiterar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF a diligência constante do item IV da Decisão n.º 462/2018 (proferida no bojo do Processo n.º 10.226/2017-e), para que encaminhe à Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, relatórios bimestrais da execução dos Contratos n.ºs 18/2019, 19/2019 e 24/2019, decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 02/2018, desde o início da execução de cada um, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, inclusive planilhas eletrônicas editáveis com os dados existentes, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço; III – determinar ao SLU/DF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação que comprove o cumprimento do item “III-c” da Decisão n.º 1.624/2019 (também exarada no Processo n.º 10.226/2017-e), acerca da aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbano – RSU e de varrição mecanizada, inclusive planilhas eletrônicas editáveis com os dados existentes”

Fonte: Elaboração Própria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

12. No que tange às fiscalizações executadas pela CGDF, identificaram-se três relatórios com potencial para auxiliar nesta auditoria. Discrimina-se, abaixo, o objeto de cada um dos trabalhos, bem como, em resumo, o que constatou o órgão de controle interno.

Relatório de Inspeção n. 01/2019 – DINCS/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

13. A inspeção teve por objetivo verificar a regularidade dos contratos de serviço de limpeza urbana, com foco em planilhas de custos e reajustes contratuais. Observaram-se desconformidades nos contratos relativos aos processos administrativos n. 0094-000240/2007, n. 0094-000799/2012 e n. 0094-000800/2012. Apontaram-se os seguintes achados:

- Inclusão indevida de imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) e de contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) nas despesas indiretas;
- Repactuações anuais com reajustes a maior;
- Reajuste indevido do valor venal dos veículos e equipamentos.

Relatório de Auditoria n. 11/2020 – DACIG/COAUC/SUBCI/CGDF

14. A auditoria foi realizada com vista a subsidiar as Prestações de Contas Anuais (PCAs) do SLU referentes aos exercícios de 2017 e 2018. Os achados indicados pelos auditores de controle interno e os respectivos processos administrativos em que se constataram as irregularidades foram os que seguem:

- Prejuízo ao erário decorrente de incongruências na composição do serviço de varrição manual.
 - Processos n. 094.000.799/2012, 094.000.136/2014, 0094.00007229/2018-74 e 00094.00008507/2018-19.
- Falha na fiscalização dos contratos.
 - Processos n. 0094.000.799/2012, 094.000.136/2014, 0094.000815/2015, 0094.000795/2017, 094.000.973/2017, 00094-00005094/2018-11 e 0094.00007229/2018-74.
- Falha na designação do executor do contrato com comprometimento na fiscalização do serviço.
 - Processos n. 00094-00005114/2018-45 e 00094-00007220/2018-63.
- Prorrogação contratual sem pesquisa de preços de mercado.
 - Processo n. 00094.000649/2013.
- Apontamento de falhas sem adoção de providências.
 - Processos n. 00094.000649/2013 e n. 094.000.179/2017.
- Ausência de comprovação de adoção dos procedimentos exigidos aos órgãos e entidades do GDF para locação de bem imóvel.
 - Processo n. 094.000.660/2010.
- Inclusão indevida de imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) e de contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) nas despesas indiretas.
 - Processos n. 094.000.799/2012 e 094.000.136/2014.

Relatório de Auditoria n. 01/2021 – DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

15. A auditoria foi realizada no Serviço de Limpeza Urbana, durante o período de 08/10/2020 a 30/10/2020, objetivando avaliar os controles aplicados nos processos de contratação da unidade, especialmente, nas contratações emergenciais efetivadas no exercício de 2020. Apontaram-se os seguintes achados:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- Efetivo de servidores no setor de contratações insuficiente;
- Capacitação insuficiente dos servidores que lidam com o processo de contratação;
- e
- Fragilidades e morosidade na gestão processual das contratações.

1.3.2. Normas aplicáveis

16. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização são listados a seguir¹²:

Quadro 4 - Legislação aplicável

Normas Federais	
Lei n. 4.320/1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Lei n. 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 5/2017 – SEGES/MP	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Normas Distritais	
Lei n. 660/1994	Transforma o SLU em autarquia e dá outras providências.
Lei n. 706/1994	Dispõe sobre a denominação e a estrutura do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana – SLU e dá outras providências.
Lei n. 4.518/2010	Dispõe sobre a denominação, a finalidade, as competências e a reestruturação administrativa do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF e dá outras providências.
Lei n. 5.275/2013	Dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências.
Lei n. 5.418/2014	Dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
Decreto n. 32.598/2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto n. 35.972/2014	Aprova o Regimento Interno do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU, e dá outras providências.
Decreto n. 36.520/2015	Estabelece diretrizes e normas gerais de licitações, contratos e outros ajustes para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto n. 38.859/2018	Dispõe sobre a estrutura administrativa do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências.
Decreto n. 38.934/2018	Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa n. 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Decreto n. 39.978/2019	Dispõe sobre a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal.
Instrução Normativa n. 4/2017 – SLU/PRESI	Regulamenta o Sistema de Controle Eletrônico de Pesagem de Resíduos nas áreas de transbordo, unidades de tratamento e de disposição final do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF.

¹² Detalhados no PT_5, e-DOC EBA3E872.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Instrução Normativa n. 14/2020 – SLU/PRESI	Aprova o Manual de Execução de Contratos no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.
Resolução n. 21/2016 – Adasa	Estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal.

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>; <http://www.tc.df.gov.br/sinj/>; <http://www.slu.df.gov.br/legislacao/leis-distsritais/>; e <http://www.slu.df.gov.br/instrucoes/>. Consulta em 24 fev. 2021.

1.3.3. Partes responsáveis e suas competências

17. Seguem elencados os principais gestores da autarquia vinculados ao objeto da fiscalização, cujas competências encontram-se delineadas no PT_6¹³:

Quadro 5 - Partes responsáveis: principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização

Identificação do Gestor	Cargo/Função
Silvio de Moraes Vieira	Diretor-Presidente
Avelange Pereira Durães	Secretaria-Executiva
Julinha Batista Borges	Chefe da Unidade de Auditoria Interna
Thiago Osório Lucas da Conceição	Chefe da Procuradoria Jurídica
Álvaro Henrique Ferreira	Diretor de Limpeza Urbana
Agostinha Pereira dos Santos	Gerente de Controle e Medição
Paulo Ribeiro Lemos	Diretor Técnico
Darley Braz de Queiroz	Diretor de Administração e Finanças
Dayanne Veríssimo Abrantes	Gerente de Orçamento e Finanças
Neide Aparecida Barros da Silva	Gerente de Licitação e Contrato

Fonte: Sítio eletrônico do SLU - <http://www.slu.df.gov.br/>

1.4. Objetivos**1.4.1. Objetivo Geral**

18. Verificar a regularidade da execução dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, no que se refere à prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição manual de vias e logradouros públicos e aos procedimentos adotados para a respectiva fiscalização contratual.

1.4.2. Objetivos Específicos

19. As questões de auditoria foram assim definidas:

¹³ e-DOC 5CBE2976-e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

QA 1: A execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

QA 2: A execução dos serviços de varrição manual das vias e logradouros públicos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

QA 3: Na execução dos contratos para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição, o SLU vem adotando as medidas necessárias ao atendimento das decisões desta Corte atinentes à matéria?

1.5. Escopo

20. A auditoria examinou a regularidade da execução dos contratos n. 18, 19 e 24/2019, do início de sua vigência até 03/12/2021, data da conclusão dos trabalhos de campo, no que tange à elaboração dos planos de coleta e transporte de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e de varrição manual de vias e logradouros públicos, à execução desses serviços conforme as avenças e os respectivos planos e, especificamente quanto à varrição manual, à suficiência da fiscalização contratual por parte do SLU¹⁴.

21. Conforme demonstrado na planilha abaixo, referente à execução contratual no exercício de 2020, os serviços de varrição manual e de coleta convencional de RSU representam cerca de 60% do total dispendido a partir desses ajustes¹⁵.

¹⁴ Deixou-se de incluir este aspecto no que se refere à coleta e transporte de RSU por já ter sido objeto da auditoria realizada no bojo do Processo n. 14498/2018-e.

¹⁵ Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/RELATORIO-ANUAL-2020.pdf> (p. 117). Grifos nossos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Tabela 1 - Valor total pago por serviço contratado

8.1 VALOR TOTAL PAGO POR SERVIÇO CONTRATADO

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Varição manual de vias	R\$ 8.727.216,05	R\$ 8.337.419,76	R\$ 8.858.781,07	R\$ 8.465.827,94	R\$ 8.465.305,65	R\$ 8.698.326,44	R\$ 8.952.652,87	R\$ 8.861.639,95	R\$ 8.968.317,55	R\$ 9.498.940,74	R\$ 8.885.736,53	R\$ 9.155.794,84
Coleta Seletiva	R\$ 1.170.456,66	R\$ 1.208.480,58	R\$ 908.682,96	R\$ 790,61	R\$ -	R\$ -	R\$ 89.338,93	R\$ 587.860,08	R\$ 769.512,08	R\$ 1.211.817,44	R\$ 1.657.764,20	R\$ 1.745.956,24
Coleta convencional de RSU	R\$ 7.096.518,35	R\$ 6.556.105,69	R\$ 6.860.326,63	R\$ 6.459.015,86	R\$ 6.365.584,17	R\$ 6.418.691,74	R\$ 6.517.601,16	R\$ 6.359.958,35	R\$ 6.482.379,44	R\$ 6.929.685,91	R\$ 6.698.791,89	R\$ 7.183.019,45
Coleta manual de entulhos	R\$ 671.426,97	R\$ 680.054,36	R\$ 661.294,81	R\$ 674.886,30	R\$ 674.886,30	R\$ 674.886,30	R\$ 674.886,30	R\$ 666.680,47	R\$ 676.167,51	R\$ 684.115,97	R\$ 692.542,07	R\$ 688.741,50
Coleta mecanizada de entulhos	R\$ 1.801.183,94	R\$ 1.451.727,60	R\$ 1.596.208,73	R\$ 1.430.346,57	R\$ 1.382.703,12	R\$ 1.585.217,87	R\$ 1.959.300,01	R\$ 1.620.798,24	R\$ 1.588.080,55	R\$ 1.804.564,59	R\$ 1.594.975,54	R\$ 1.675.438,72
Limpeza de Equipamentos e Bens Públicos	R\$ 224.775,64	R\$ 226.704,54	R\$ 226.704,54	R\$ 226.704,54	R\$ 195.050,79	R\$ 226.704,54	R\$ 226.704,54	R\$ 229.600,28	R\$ 229.600,28	R\$ 232.294,52	R\$ 233.344,24	R\$ 233.344,24
Catação em Área Verde	R\$ 2.066.018,57	R\$ 2.066.399,91	R\$ 2.066.033,77	R\$ 2.063.104,63	R\$ 2.065.814,08	R\$ 2.060.300,93	R\$ 2.066.399,91	R\$ 2.095.266,96	R\$ 2.094.504,28	R\$ 2.133.441,32	R\$ 2.147.308,65	R\$ 2.144.901,30
Lavagem de Vias e Logradouros Públicos	R\$ 201.001,34	R\$ 202.053,02	R\$ 203.315,04	R\$ 203.315,04	R\$ 203.315,04	R\$ 202.143,17	R\$ 196.644,38	R\$ 204.981,34	R\$ 204.981,34	R\$ 208.257,08	R\$ 208.869,26	R\$ 208.869,26
Varição mecanizada de vias	R\$ 975.750,57	R\$ 1.066.192,37	R\$ 991.196,58	R\$ 962.384,55	R\$ 1.061.309,06	R\$ 1.032.524,36	R\$ 1.052.296,81	R\$ 1.032.060,05	R\$ 1.032.152,72	R\$ 1.077.758,10	R\$ 983.171,85	R\$ 1.010.370,65
Pintura Mecanizada de Meio-Fio e Frisagem	R\$ 983.144,48	R\$ 993.557,14	R\$ 955.850,71	R\$ 969.260,95	R\$ 1.010.280,49	R\$ 995.134,81	R\$ 1.010.596,03	R\$ 1.013.608,86	R\$ 1.013.608,86	R\$ 1.015.854,16	R\$ 1.048.695,12	R\$ 1.048.695,12
Limpeza Pós Eventos e Coleta de Resíduos de Caixa de Gordura	R\$ 331.491,22	R\$ 570.829,54	R\$ 488.890,22	R\$ 488.890,22	R\$ 485.871,83	R\$ 488.890,22	R\$ 486.173,67	R\$ 494.804,59	R\$ 494.804,59	R\$ 503.286,57	R\$ 505.564,87	R\$ 505.564,87
Unidade de Transbordo de Resíduos e/ou Resíduos	R\$ 1.703.026,94	R\$ 1.577.080,48	R\$ 1.615.081,04	R\$ 1.504.301,89	R\$ 1.623.168,31	R\$ 1.630.246,92	R\$ 1.644.503,47	R\$ 1.567.949,25	R\$ 1.625.885,21	R\$ 1.701.705,37	R\$ 1.723.518,62	R\$ 1.843.939,17
Resíduos da Saúde	R\$ 276.855,73	R\$ 259.455,01	R\$ 275.709,31	R\$ 242.895,45	R\$ 285.785,02	R\$ 339.174,19	R\$ 517.815,70	R\$ 521.363,98	R\$ 477.405,92	R\$ 453.483,60	R\$ 420.958,96	R\$ 340.971,20
TOTAL MENSAL	R\$ 26.228.866,46	R\$ 25.196.060,00	R\$ 25.708.675,41	R\$ 23.691.724,55	R\$ 23.819.073,86	R\$ 24.352.241,49	R\$ 25.394.913,78	R\$ 25.256.572,40	R\$ 25.657.400,33	R\$ 27.455.205,37	R\$ 26.801.241,80	R\$ 27.785.606,56
TOTAL 2020	R\$ 307.346.982,00											

Fonte: Sítio eletrônico do SLU - <http://www.slu.df.gov.br/>

22. Há de se destacar, ainda, que os serviços elencados no escopo são os que mais afetam o cidadão no seu dia a dia.
23. Foram analisadas, também, as providências adotadas pelo SLU visando ao cumprimento das decisões desta Corte relacionadas ao objeto da auditoria que ainda se encontravam pendentes, como delineado a seguir.
24. Ao apreciar o edital do Pregão Eletrônico n. 02/2018¹⁶, que resultou nos contratos ora em apreço, esta Corte identificou que a forma da contratação proposta pelo SLU merecia uma avaliação posterior do modelo adotado.
25. Conforme exposto na análise do Corpo Técnico¹⁷, originalmente, o Termo de Referência apresentava uma previsão de transporte de coleta de resíduos calculado com o peso específico de 600kg/m³, para caminhão compactador (valor de referência dos fabricantes). Todavia, utilizando as médias históricas de medições efetivamente realizadas, observou-se que o valor estava em torno de 500kg/m³.
26. A Jurisdicionada optou por adotar, como parâmetro, a média dos pesos identificados nos serviços efetivamente prestados. Tal cálculo influencia diretamente o tamanho da frota a ser utilizada no serviço de coleta.
27. Assim, o Corpo Técnico apontou:

“28. Porém, como demonstrado a partir dos dados operacionais, o valor peso específico médio atualmente registrado está em torno de 414 kg/m³ e 473 kg/m³, para caminhões compactadores de 15m³ e 19m³,

¹⁶ Processo n. 10226/2017.

¹⁷ e-DOC AEC2B848 (Informação n. 341/2017- DIACOMP4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

respectivamente. Ou seja, a proposição de 500 kg/m³ já demonstra um possível ganho de eficiência operacional para os próximos contratos. No entanto, frisamos, ainda bem inferior aos 600 kg/m³ inicialmente sugeridos no Edital originalmente publicado e admitido pelos citados fabricantes.

(...)

40. Como, conforme apontado pelo Jurisdicionado, ainda há margem para maior ganho de eficiência operacional, entendemos relevante o acompanhamento da execução contratual, no sentido de que se verifique se o modelo de contratação sugerido pelo SLU efetivamente se mostra vantajoso.

41. Neste contexto, devido à essencialidade dos serviços e à diminuição dos valores estimativos ante os valores atualmente vigentes, iremos propor que seja autorizada a continuidade do certame, reabrindo o prazo inicialmente previsto, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/93, sendo determinado, no entanto, que o SLU encaminhe ao Tribunal relatórios bimestrais contendo as medições dos serviços contratados, com cópias de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos.”

28. Concordando com a instrução, a Corte prolatou a Decisão n. 462/2018¹⁸, nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU que, quando da execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 02/2017, encaminhe ao Tribunal relatórios bimestrais, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço;”

29. Prosseguindo na análise do certame, em face de representações formuladas perante esta Corte, o Corpo Técnico¹⁹ constatou que, ao projetar a velocidade média por percurso (deslocamento/coleta) em 54 km/h para dimensionamento das equipes de coleta e transporte de RSU domiciliar, o SLU levou em consideração todo o percurso transitado pelo caminhão coletor, incluindo o deslocamento até o local em que efetivamente ocorrerão as coletas de RSU, o deslocamento para a balança de pesagem e, por fim, ao local de despejo.

30. Ao apreciar as justificativas expostas pelo SLU, assim descreveu:

“52. Nesse sentido, conforme explicado pela Autarquia, na região em que são realizadas as coletas de RSU efetivamente a velocidade gira em torno de 5 km/h, porém para o dimensionamento efetivo dos serviços, deve-se levar em consideração também as velocidades médias nos trechos de deslocamento do veículo, que em seu dimensionamento foi considerado de 70 km/h. Nesse sentido, o parâmetro adotado como velocidade média por percurso (deslocamento/coleta) foi de 54 km/h, já levando em consideração todo o itinerário percorrido pelo caminhão coletor, desde seu deslocamento

¹⁸ Reiterada pela Decisão n. 823/2021 (e-DOC 9D59C676).

¹⁹ e-DOC 2A2E9110 (Informação n. 316/2018-DIACOMP4, p. 18-20).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

ao local de coleta, a coleta propriamente dita, e seu deslocamento para pesagem e despejo.

(...)

57. Segundo explicado pelo SLU, e constatado no Anexo A-2 – Planilha Memória de Cálculo do serviço P6 – Varrição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos, as velocidades médias utilizadas para o dimensionamento da varredeira de pequeno porte foram de 3,2 km/h para o percurso de operação, e de 60 km/h para o deslocamento até a frente de serviço e da frente de serviço até o descarte. No caso das varredeiras de grande porte, foram adotadas velocidades médias de 8km/h e 60km/h, respectivamente.

(...)

60. Importante destacar que durante a execução contratual, com a disponibilização de equipamentos de GPS nos veículos, será possível aferir com precisão as velocidades médias de operação e deslocamentos tanto para os serviços de varrição mecanizada, quanto para os serviços de coleta de RSU.”

31. Encaminhados os autos ao Plenário, exarou-se a Decisão n. 1.624/2019²⁰⁻²¹, com o teor a seguir transcrito:

“III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, com relação ao Pregão Eletrônico n.º 02/2018, que: (...); c) quando da execução dos contratos decorrentes do referido certame, promova a aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbano – RSU e de varrição mecanizada, tomando por base o tempo e o deslocamento medido pelo sistema GPS instalado nos equipamentos, possibilitando a obtenção de dados históricos operacionais mais precisos para a elaboração de dimensionamento de serviços de maneira mais fidedigna com a realidade das condições das vias urbanas do Distrito Federal”.

32. Considerando o teor das decisões acima destacadas e a necessidade de acompanhamento das determinações e verificações dos relatórios enviados pela Jurisdicionadas, com as medições dos serviços contratados, autuou-se o Processo n. 9230/2020, com a finalidade de “acompanhamento dos Contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 02/2018 - SLU, para verificação da aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e eficiência que se busca na execução do serviço”.

33. Igualmente pende de verificação pelo Tribunal o atendimento à determinação para que o SLU, quando da execução dos contratos firmados a partir dessa licitação, promovesse a aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de RSU e de varrição mecanizada, de modo a obter dados mais precisos para o correto dimensionamento dos serviços (Decisão n. 1.624/2019, item III.c).

34. Tendo em vista a correlação entre o objeto do referido processo e o escopo da auditoria, sugeriu-se que a matéria fosse tratada na presente fiscalização, para fins de economia e racionalidade processual²².

²⁰ e-DOC 497882ED.

²¹ Reiterada pela Decisão n. 823/2021 (e-DOC 9D59C676).

²² Foi no mesmo sentido a proposição constante da Informação n. 91/2021-DIGEM2, lançada no aludido Processo n. 9230/2020, acolhida pelo Plenário por meio da Decisão n. 4.414/2021.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

35. Destaca-se, ainda, que, no exercício de 2018, realizou-se auditoria de regularidade com foco específico nos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares²³. Apresentados os achados de auditoria, e analisadas as justificativas expostas pelo SLU, observou-se ser ainda necessária a verificação dos seguintes pontos²⁴:

- efetiva aprovação dos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, bem como a adoção de medidas com vista a apurar as infrações contratuais praticadas pelas empresas contratadas;
- utilização de veículos em conformidade com as especificações do termo de referência e do contrato, destacadamente no que tange à idade da frota; e
- aquisição de contêineres e de caminhões compactadores na forma avençada.

36. Como se nota, as pendências estavam diretamente relacionadas aos contratos e à execução dos serviços objeto da auditoria levada a efeito. Desta forma, propôs-se que os pontos remanescentes no Processo n. 14498/2018 fossem dali em diante tratados nesta fiscalização²⁵.

1.6. Montante Fiscalizado

37. O escopo da auditoria correspondeu aos valores a seguir apresentados:

Tabela 2 - Montante fiscalizado

Contrato n.	Lote	Empresa	Valor Mensal	Valor Total
18/2019	Lote 1	Valor Ambiental Ltda.	R\$ 11.360.883,33	R\$ 681.652.999,80
19/2019	Lote 2	Sustentare Saneamento S.A.	R\$ 7.583.331,66	R\$ 454.999.899,60
24/2019	Lote 3	Consita Tratamento de Resíduos S.A. ²⁶	R\$ 9.146.923,83	R\$ 548.815.429,80
TOTAL				R\$ 1.685.468.329,20

Fonte: DA_8²⁷, DA_9²⁸ e DA_10²⁹

1.7. Metodologia

38. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na matriz de planejamento atualizada (PT_65³⁰), merecendo destaque as técnicas de requisição formal de documentos, amostragem, exame documental, extração eletrônica de dados e cruzamento eletrônico de dados.

39. O detalhamento dos procedimentos levados a efeito consta da seção "Metodologia" dos respectivos papéis de trabalho de avaliação dos critérios (PTs 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 60, 61, 62 e 63).

40. Registre-se que, tendo em vista a permanência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, os procedimentos foram realizados, tanto

²³ Processo n. 14498/2018.

²⁴ Informação n. 65/2021-DIGEM2 (e-DOC 1F09FE8C).

²⁵ A Informação n. 65/2021-DIGEM2, lançada no Processo n. 14498/2018, apresenta proposta com a mesma orientação. Ressalte-se que a instrução pendente de deliberação plenária, uma vez que os autos passaram a albergar o exame de questão urgente correlata, trazida à baila por meio do Ofício n. 1/2021-G4P.

²⁶ A contratada procedeu a alteração em seu estatuto, passando a denominar-se Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. – Suma Brasil.

²⁷ e-DOC 3762F1A0-e

²⁸ e-DOC 807F30A4-e

²⁹ e-DOC 534EE054-e

³⁰ e-DOC B5EBABEF-e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

quanto possível, por via remota. Nas situações em que se reputou necessário, realizaram-se reuniões presenciais com agentes do SLU e visitas *in loco*.

1.8. Critérios de Auditoria

41. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos seguintes diplomas normativos e documentos:

- Lei Federal n. 8.666/1993;
- Lei Complementar Distrital n. 967/2020;
- Lei Complementar Distrital n. 989/2021;
- Decreto Distrital n. 32.598/2010;
- Instrução Normativa n. 5/2017-SEGES/MP;
- Decisão TCDF n. 967/2021;
- Decisão TCDF n. 1.624/2019;
- Termo de Referência do Pregão Eletrônico n. 02/2018, do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (DA_14³¹); e
- Contratos n. 18, 19 e 24/2019, do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (DA_8, DA_9 e DA_10).

1.9. Avaliação de Riscos e Controles

42. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno das jurisdicionadas³². Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Quadro 6 - Classificação do Risco Inerente

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$

Fonte: Manual de Auditoria e demais Fiscalizações

³¹ e-DOC 004B8959-e.

³² PT_10, disponível na aba *Associados* do e-TCDF.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

43. Para aferir o Risco Inerente ao objeto de auditoria, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade³³, urgência³⁴, tendência³⁵, criticidade³⁶, relevância³⁷ e materialidade³⁸, relativas aos jurisdicionados e à matéria a ser auditada, conforme quadro a seguir, tendo a avaliação resultado em um **risco elevado**:

Quadro 7 - Aferição do Risco Inerente

	SLU	Coleta Domiciliar
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL	██████████	
Média	██████████	
Risco inerente (percentual)	██████████ 72%	

Legenda:

●	Baixa
●	Média
●	Alta
●	N/A

 Fonte: Elaboração própria (PT_10³⁹)

44. Em relação ao Risco de Controle, foi preenchido o Formulário de Avaliação de Controles Internos⁴⁰ (PT_10), estimando o Risco de Controle como baixo, conforme resumo apresentado a seguir:

³³ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

³⁴ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

³⁵ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

³⁶ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

³⁷ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

³⁸ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

³⁹ Sem e-DOC associado.

⁴⁰ Elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*.



Quadro 8 - Resumo das avaliações para estabelecimento do Risco de controle

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	13%
Definição de Objetivos	0%
Identificação de Eventos	0%
Avaliação de Risco	50%
Resposta ao Risco	17%
Atividades de Controle	0%
Informação e Comunicação	0%
Monitoramento	0%
Risco de Controle	10%

Fonte: Elaboração própria (DA_PT 04)

2. Resultados da Auditoria

2.1. QA 1 – A execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

Parcialmente. Constatou-se que os planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos foram apresentados pelas contratadas intempestivamente ou com diversos erros, ensejando a necessidade de constantes revisões e obstaculizando a adequada fiscalização contratual. Não obstante tais desconformidades, verificou-se o atendimento ao TR no que tange ao conteúdo mínimo dos planos, a tempestividade das instâncias técnicas do SLU nas análises da documentação submetida pelas contratadas, bem como adequações promovidas pelo SLU e empresas executoras com vistas a promover controle adequado da execução contratual.

2.1.1. Achado 1.1 – Descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos

Critério

45. Conforme dicção do art. 66 da Lei Federal n. 8.666/1993 (Lei de Licitações), o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

46. Observa-se, ainda, o disposto no art. 67 do citado diploma legal⁴¹, referente à fiscalização contratual, que deve ser realizada por representante da Administração especialmente designado.

47. No que tange aos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, à contratada cumpre apresentá-lo em até 90 (noventa) dias após a assinatura da avença (cláusula 3.5.1 dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019), dispondo de 30

⁴¹ "Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes."



(trinta) dias para apresentação do plano ajustado conforme as demandas do SLU, em caso de reprovação (cláusula 3.5.4 dos pactos aludidos).

48. O prazo **máximo** para apresentação do plano apto a aprovação é de **150 (cento e cinquenta) dias**, tendo em vista os prazos de 90 (noventa) dias para a apresentação inicial, 30 para análise do SLU e 30 para ajustes.

Análises e Evidências⁴²

49. Nas três avenças objeto da auditoria, verificou-se que as primeiras versões dos planos de coleta foram apresentadas dentro do prazo estipulado no termo de referência (TR). Contudo, em todos os casos, tratou-se de planejamentos incompletos e dissonantes do previsto no TR, o que levou à reprovação pelas áreas técnicas do SLU (PT_36⁴³, Aba “Critérios 1.1.1 e 1.1.3”).

50. Os planos de coleta eram encaminhados à DITEC, que os inseria nos sistemas, após, encaminhava-se à DILUR, com vistas à Comissões Executoras dos contratos, para verificação da adequabilidade e posterior aprovação, caso estivesse em conformidade.

51. A sistemática de aprovação, com análise segregada entre DITEC e DILUR, gerava retrabalho por parte da DITEC, que precisava refazer a avaliação após cada alteração proposta pela Comissão Executora (DILUR), atrasando o processo de aprovação dos documentos. Após reuniões e acordos entre as diretorias⁴⁴, o procedimento foi alterado, incluindo membros de ambas as diretorias nas Comissões Executoras.

52. Conquanto o TR e o contrato tenham estabelecido prazo **máximo** de 30 (trinta) dias para a realização dos ajustes demandados pelo SLU (DA_14, p. 36, e DA_8, p. 4, respectivamente), a documentação constante dos procedimentos administrativos examinados demonstra que as contratadas incorreram em numerosas falhas que levaram à necessidade de diversas versões dos planos e impediram sua aprovação tempestiva.

53. As principais ocorrências relativas aos planos de coleta são discriminadas a seguir, por contrato, seguidas pelas conclusões da equipe quanto à matéria.

Contrato n. 18/2019 (Valor Ambiental)

54. A primeira versão do plano foi **apresentada em 11/09/2019 e reprovada em 03/10/2019** (DA_26⁴⁵, p. 1 e 4). Em **24/10/2019**, a autarquia concedeu novo prazo para ajuste no plano de coleta, tendo a contratada juntado, em **07/11/2019**, apenas os planos referentes às RAs do Plano Piloto e de Planaltina, os quais restaram **reprovados em 19/11/2019**, por não se coadunarem com as exigências da Nota Técnica n. 32/2019 (DA_26, p. 19-21, 41 e 54-55).

55. Foi então necessária a realização de reunião entre as unidades técnicas do SLU e a contratada, em **05/12/2019**, para explicação dos erros e desconformidades dos planos e esclarecimento de dúvidas (DA_26, p. 71-73 e 79-81). Com isso, apenas em **18/12/2019**, a empresa Valor Ambiental LTDA. apresentou planilhas contendo os circuitos

⁴² O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_47 – Avaliação dos Critérios 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.3 da Matriz de Planejamento.

⁴³ Sem e-DOC associado.

⁴⁴ conforme exposto em Despacho da DITEC de 15/05/2020 (DA_29, p. 168-170).

⁴⁵ e-DOC 6233133B-e.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

individualizados da coleta convencional, as quais foram aprovadas pela Comissão executora em **23/12/2019** (DA_26, p. 90).

56. De seu turno, a análise dos arquivos vetoriais pela Diretoria Técnica da autarquia demandou nova reunião com a empresa em **07/01/2020**, viabilizando-se a **aprovação** em **15/01/2020**. Com a emissão do Ofício n. n. 24/2020 - SLU/PRESI/DILUR/GENOR, concretizou-se a **aprovação integral** do plano de coleta convencional do Contrato n. 18/2019 em **30/01/2020**, mais de 6 (seis) meses após a assinatura da avença (DA_25⁴⁶, DA_26, p. 96-98 e p. 107-108, e DA_28⁴⁷).

57. Ainda que se tome a primeira reprovação do plano como ocorrência normal, esperada e prevista no contrato, o prazo **máximo** para apresentação do plano apto a aprovação seria de **150 (cento e cinquenta) dias** – 90 para a apresentação inicial; 30 para análise do SLU; e 30 para ajustes. Portanto, tendo o contrato sido assinado em **05/07/2019**, o plano pretensamente definitivo⁴⁸ deveria ter sido entregue, no máximo, em **05/12/2019**. A despeito da celeridade empregada pelo SLU nas análises, a recorrência das desconformidades na documentação ofertada pela contratada impediu que assim se desse, e o plano só logrou aprovação – intempestiva – em 30/01/2020, em razão das reuniões realizadas, que evitaram a formalização de nova reprovação.

58. Destaca-se que a Comissão de Execução do Contrato n. 18/2019 não instaurou processo para averiguar as responsabilidades dos atrasos e aplicar as sanções e penalidades cabíveis (DA_71⁴⁹, peça 85, p. 1-2).

Contrato n. 19/2019 (Sustentare Saneamento)

59. A primeira versão do plano foi **apresentada em 30/09/2019 e reprovada em 08/10/2019** (DA_29⁵⁰, p. 1-5, 11-13 e 168). Em **05/11/2019**, a contratada apresentou o plano de coleta convencional **ajustado** (DA_29, p. 29-31 e 168), **mas desacompanhado de arquivos** na forma estabelecida contratualmente (DA_29, p. 35-36, 76-78 e 83-85).

60. A seguir, novas versões do plano de coleta convencional foram entregues de forma parcial, separando-se as modalidades “ponto a ponto” e “porta a porta”⁵¹ (DA_29, p. 95-98 e 168). Reprovações subsequentes levaram a nova apresentação de todos os planos em **03/08/2020** (DA_29, p. 194-286), os quais restaram integralmente aprovados apenas em **26/08/2020**, quase um ano após a assinatura do contrato (DA_29, p. 287-288, 309-312 e 325-326, e DA_25).

61. Embora conste, da documentação analisada, manifestação da contratada no sentido de que o prazo só deveria ser contado a partir da emissão da ordem de serviço para início da execução contratual (DA_29, p. 29-31), é evidente que assim não se poderia dar, uma vez que os planejamentos são, teórica e idealmente, prévios ao início da execução propriamente dita, a qual deve ocorrer **com base nos planos**.

62. Além de o contrato ser expresso no sentido da contagem a partir da **assinatura** da avença (cláusula 3.5.1, DA_9, p. 3), a empresa participou de reunião para

⁴⁶ e-DOC B102C3CB-e.

⁴⁷ e-DOC 0C089132-e.

⁴⁸ Fala-se em “pretensamente” definitivo porque adaptações dos planos conforme demandas pontuais dos núcleos de limpeza urbana ocorrem corriqueiramente ao longo da execução contratual.

⁴⁹ e-DOC 1E326217-e.

⁵⁰ e-DOC BB155036-e.

⁵¹ “Ponto a ponto” corresponde a modalidade de coleta em que a população leva os resíduos até locais predeterminados, equipados com contêineres próprios para recebimento dos materiais e posterior recolhimento pelos caminhões. Na modalidade “porta a porta”, os caminhões recolhem os resíduos nos próprios locais em que são gerados, e.g., residências.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

tratar do tema em 04/09/2019 (DA_24⁵²), e a Diretoria de Limpeza Urbana oficiou-a, em 20/09/2019, para que protocolasse os planos de serviços (DA_29, p. 1-5). Dessa forma, não se revela razoável crer que a empresa aguardava a emissão da ordem de serviço, a qual se deu apenas em outubro daquele ano.

63. Por conseguinte, tal como no contrato n. 18/2019, o plano pretensamente definitivo deveria ter sido entregue, no máximo, em **05/12/2019**, o que, repise-se, não ocorreu.

64. Por fim, diferentemente do Contrato n. 18/2019, a Comissão de Execução do Contrato n. 19/2019 instaurou um processo (00094-00004479/2020-77) para apurar as responsabilidades dos atrasos e aplicar as sanções e penalidades cabíveis (DA_71, peça 85, p. 2-3).

Contrato n. 24/2019 (Suma Brasil)

65. O contrato n. 24/2019 foi assinado posteriormente aos demais, em **20/09/2019**, e a primeira versão do plano foi **apresentada em 13/12/2019** (DA_31⁵³, p. 1-31). A **reprovação do primeiro plano de coleta** ocorreu em **06/01/2020** (DA_31, p. 42-47 e 67).

66. Apesar da realização de reunião com a contratada, em **14/01/2020**, para tratar dos erros dos planos protocolados, nova versão com os mesmos problemas foi apresentada em **27/01/2020** (DA_31, p. 77). A recorrência dos erros foi tamanha que, ao reprovar novamente o plano em **29/04/2020**, assim se manifestou a equipe da DITEC (DA_31, p. 99-100): “(...) **mais uma vez, a contratada parece não compreender as solicitações por parte da contratante e protocola um Plano sem as adequações de frequências que já foram solicitadas inúmeras vezes**”.

67. O plano de coleta convencional foi objeto de diversas reprovações por parte do SLU, chegando-se ao ponto da **inversão completa da lógica firmada no contrato**, com a autarquia elaborando os arquivos vetoriais e remetendo à contratada “para validação” (DA_31, p. 99-100, 223, 242-261, 268-270, 308-309 e 322-330). Apenas dessa forma logrou-se a aprovação do plano – com pendências a serem sanadas – em **25/09/2020** (DA_25), mais de um ano após a assinatura da avença.

68. Assim como o Contrato n. 19/2019, a Comissão de Execução do Contrato n. 24/2019 também instaurou um processo (00094-00001321/2020-45) para apurar as responsabilidades dos atrasos e aplicar as sanções e penalidades cabíveis (DA_71, peça 85, p. 3).

69. Em resumo, as aprovações se deram da seguinte forma:

Tabela 3 - Aprovação dos Planos de Coleta

	Data limite para aprovação	Data da aprovação	Processo de apuração de irregularidade
Contrato n. 18/2019	05/12/2019	30/01/2020	Não instaurou
Contrato n. 19/2019	05/12/2019	26/08/2020	00094-00004479/2020-77
Contrato n. 24/2019	20/02/2020	25/09/2020, com pendências	00094-00001321/2020-45

Fonte: DA_24, DA_25, DA_26, DA_28, DA_29, DA_31, DA_75⁵⁴

⁵² e-DOC 061F02CF-e.

⁵³ e-DOC 0958D62C-e.

⁵⁴ e-DOC A831C6F3-e.



Causas

70. A não aprovação dos planos não representava impedimento à execução dos serviços (cláusula 3.5.4, DA_8, DA_9 e DA_10), o que é positivo pelo fato de não obstar a realização das atividades de utilidade pública, mas negativo por não implicar alguma espécie de redução de ganhos financeiros, ressalvada a possibilidade de aplicação de sanções. Tal circunstância foi agravada pelo advento da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, que suspendeu, até o fim do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, os prazos dos processos administrativos para apuração de responsabilidade por infrações às normas de licitações e contratos (art. 2º, II).

71. Contudo, em 13/10/2021, a Lei Complementar Distrital n. 989/2021 estabeleceu que tais prazos voltassem a correr em 30 dias a contar de sua publicação (art. 1º). Dessa forma, cumpre ao SLU, com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993 e na cláusula 3.5.5 dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, adotar providências com vista a apurar o descumprimento contratual por parte das prestadoras de serviço, assegurando o contraditório e a ampla defesa e aplicando as sanções eventualmente cabíveis.

72. Nesse aspecto, é de rigor que o SLU atente para o fato de que, por força do art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 967/2020, o prazo prescricional para aplicação de sanções esteve igualmente suspenso desde a publicação desse diploma legal.

73. Embora não justifique a recorrência dos erros em que incorreram as contratadas na elaboração dos planos, constatou-se também a ineficiência da sistemática de análise dos planos por duas unidades do SLU (DITEC e DILUR), problema esse também detectado pela autarquia, conforme exposto em Despacho da DITEC de 15/05/2020 (DA_29, p. 168-170):

“(…), percebe-se que qualquer alteração operacional solicitada pela Comissão Executora do Contrato/DILUR implica em modificações nos arquivos vetoriais. Quando isso ocorre, a empresa refaz o Plano e protocola um novo arquivo vetorial (.gdb). Este processo nos leva a analisar Planos incompatíveis com a demanda operacional, os quais jamais serão colocados em prática. Como não serão executados, jamais serão monitorados pelo Simlur. Tendo em vista que a análise dos arquivos vetoriais (.gdb) pela DITEC tem o objetivo de inseri-los no Simlur, na medida que o Plano apresentado não será executado, todo o trabalho desta DITEC acaba por ser inútil.

...

Dessa forma, solicitamos que a DILUR, antes de encaminhar o Plano à esta DITEC, analise: a) se os arquivos protocolados são suficientes para fazer a análise operacional dos Planos; b) se as frequências de coleta/varrição dos circuitos estão adequadas. Caso essas respostas sejam positivas, procederemos com a análise do arquivo vetorial (.gdb), pois haverá a certeza de que grandes alterações no arquivo vetorial não serão necessárias.”

74. Na citada reunião realizada, em 04/10/2021, com agentes e gestores do SLU, foi informado à equipe de auditoria que a sistemática foi revista e que a análise dos ajustes dos planos, quando necessários, atualmente é feita pelas Comissões executoras,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

compostas por membros da DITEC e da DILUR. Assim sendo, não cabe propor a adoção de novas medidas quanto à matéria.

75. Por derradeiro, tendo em vista a complexidade envolvida na elaboração dos planos, o tempo despendido nessa tarefa e nas análises correspondentes, bem como a expertise adquirida pela equipe do SLU na matéria, revela-se **recomendável** que, nas próximas licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, preveja-se a elaboração dos planos pela própria autarquia, deixando-se aos contratados unicamente a respectiva validação.

Efeitos

76. De forma didática, a assessoria da Diretoria Técnica do SLU expõe a relevância dos planos de serviços para as contratações objeto da auditoria (DA_31, p. 76)⁵⁵:

“(…) é de extrema importância a apresentação dos dados vetoriais dos Planos de Coletas e Varrições para monitoramento da execução dos serviços por meio do Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana – Simlur. Este sistema analisa os dados planejados x executados.

Os dados planejados são os arquivos “.gdb” de cada Plano de Coleta ou Varrição, os quais devem estar no padrão da Nota Técnica SEI-GDF n.º 32/2019 - SLU/PRESI/DITEC (33631078). Os dados executados são os sinais de gps enviados pelas contratadas e devem estar no padrão do Roteiro Web Service (28522670).

Caso os dados planejados estejam no padrão da Nota Técnica, esta DITEC aprova o Plano e abastece o Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana - Simlur com esses dados. A partir de então, esta DITEC passa a receber os dados de GPS para verificar se a Coleta/Varrição está cumprindo aquilo que foi planejado”.

77. Isso posto, considera-se que a não apresentação tempestiva de plano apto a ser aprovado implica dificuldade ao controle da execução contratual, impedindo que a autarquia verifique o atendimento à plenitude das obrigações assumidas pela contratada.

Considerações do gestor/terceiro interessado

78. As Comissões Executoras apresentaram razões comuns aos três contratos para esses possíveis atrasos, referidos no Achado 1.1, como (PT_68⁵⁶, p. 4):

- complexidade da atividade de limpeza urbana;
- falta de familiaridade das empresas com a dinâmica das regiões administrativas;
- questões técnicas atinentes à área de geoprocessamento de dados vetoriais;
- mudanças na frequência de coleta;
- composição das Comissões de Execução e;
- processo não estruturado de avaliação dos planos pela DITEC e DILUR.

79. Além dessas razões, cada uma das três Comissões de Execução também apresentou outras causas secundárias para o descumprimento de prazos e exigências

⁵⁵ Conquanto as considerações tenham sido tecidas no processo relativo ao plano de coleta convencional, aplicam-se igual e integralmente ao plano de varrição manual.

⁵⁶ eDOC BB26C1FD-e.



contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (PT_68, p. 4-5).

80. As Comissões de Execução dos Contratos n. 19/2019 e 24/2019 relataram que já autuaram processos de sanção e penalidade, porém a Comissão de Execução do Contrato n. 18/2019 não o fez (PT_68, p. 4-5).

81. A Valor Ambiental Ltda. (Contrato n. 18/2019) e a Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. (Contrato n. 24/2019) alegaram que não haviam descumprido os prazos. A Sustentare Saneamento S.A. (Contrato n. 19/2019), por outro lado, admitiu o atraso, porém o considerou justificado, em virtude da Pandemia de Covid-19. Assim, ela não seria passível de sanção, baseada na 14ª Cláusula do Contrato 19/2019. (PT_68, p. 4-5).

82. O Grupo de Trabalho para Geoinformação (GEO/SLU) apontou como principais causas para os atrasos (PT_68, p. 5):

- a dificuldade de mudança de cultura de trabalho da operação de limpeza urbana para um modelo com utilização de inteligência geográfica na gestão dos resíduos sólidos, tanto para as contratadas como para a SLU;
- a falta de integração entre a Equipes de Geoprocessamento e Operacional da contratada; a falta de integração entre a GEO/SLU e a DILUR/SLU;
- a equipe técnica de Geoprocessamento da contratada era em número inferior ao necessário ou com expertise insuficiente para a construção do arquivo vetorial.

83. Após a recomendação da equipe de auditoria para que o próprio SLU elabore os planos, a GEO/SLU respondeu que a transferência da responsabilidade para o SLU não seria uma garantia de que eventuais dificuldades na construção de um Plano Operacional eficiente e contratualmente viável seriam eliminadas. Ademais, foi apresentado que o SLU dispõe de apenas três profissionais capacitados em Geoprocessamento em seu quadro de pessoal, o que poderia ser um gargalo na elaboração dos Planos para dar conta das etapas de planejamento, dos estudos espaciais e de monitoramento (PT_68, p. 5).

Posicionamento da equipe de auditoria

84. As Comissões não contrariaram o fato de terem ocorrido atrasos e apresentações de planos incompletos. Esta equipe entende que a manifestação do SLU foi no sentido de justificar o porquê dos atrasos, sendo que os motivos apresentados basicamente decorrem da falta de planejamento na licitação e formulação do contrato. (PT_68, p. 5).

85. Em relação à proposição do RPA que recomenda a elaboração e a aprovação dos planos de serviços pela própria SLU, observa-se que não houve, por parte das Comissões Executoras dos Contratos N. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 e das Contratadas, um posicionamento contrário à mudança da elaboração do plano de serviços pela própria SLU. Contudo, o Grupo de Trabalho para Geoinformação (GEO/SLU) não se mostrou favorável a essa mudança, principalmente, em função da baixa quantidade de servidores capacitados para o grande volume de atividades relacionadas às etapas de planejamento, dos estudos espaciais e de monitoramento (PT_68, p. 5).

86. As Comissões de Execução, as quais seriam diretamente afetadas pela mudança procedimental, não apresentaram ressalvas quanto a essa alteração. Quanto ao setor de Geoprocessamento do SLU, embora tenha apresentado ressalvas, estas não são



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

suficientes para alterar a recomendação de elaboração dos planos pelo própria SLU (PT_68, p. 5).

87. A autarquia possui maior acessibilidade e disponibilidade de dados do que as Contratadas, sendo, portanto, mais qualificada para elaboração dos Planos de Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos. Dessa forma, nas futuras licitações, a elaboração e a aprovação do plano tendem a ser mais céleres (PT_68, p. 5).

88. Diante das manifestações apresentadas pela Jurisdicionada e pelas Contratadas, entende-se que não devem ser afastadas as análises e evidências ora apontadas no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

89. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana, que, com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa:

- a. **no prazo de 90 dias, apure os fatos** concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, relativos ao **contrato n. 18/2019**, aplicando à contratada as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1);
- b. **dê prosseguimento aos procedimentos** administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos, relativos aos **contratos n. 19/2019 e n. 24/2019**, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1);

II. recomendar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, preveja a elaboração e aprovação dos planos de serviços pela própria autarquia, deixando-se aos contratados a possibilidade de sugerir alterações antes da aprovação final (Achado 1.1);

III. alertar ao SLU - Serviço de Limpeza Urbana que, tendo em vista o disposto nas Leis Complementares Distritais n. 967/2020 e n. 989/2021, os órgãos e entidades públicos deste ente devem dar prosseguimento aos procedimentos de responsabilização eventualmente suspensos, observando-se a suspensão do prazo prescricional durante a vigência do primeiro diploma legal citado (Achado 1.1).

Benefícios esperados

90. Pleno cumprimento do contrato, no que respeita aos planos de coleta convencional, bem como desincentivar o não atendimento a seus termos pelas empresas contratadas.

91. Almeja-se ainda que, nas próximas contratações do SLU, não se repitam as falhas elencadas neste achado.



2.2. QA 2 – A execução dos serviços de varrição manual das vias e logradouros públicos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

Parcialmente. Constatou-se que os planos de varrição manual foram apresentados pelas contratadas intempestivamente ou com diversos erros, ensejando a necessidade de diversas revisões e obstaculizando a adequada fiscalização contratual. Além disso, verificou-se que o conteúdo dos planos não atende integralmente às exigências do TR. Quanto ao controle da execução dos serviços de varrição manual, identificou-se a insuficiência dos procedimentos adotados no que respeita à fiscalização qualitativa e a necessidade de ajustes no que tange à fiscalização quantitativa. Percebeu-se, ainda, no tocante às Comissões executoras, ausência de membros com formação ou conhecimentos que permitam a segura avaliação do cumprimento de obrigações tributárias e trabalhistas, e uma recomposição em razão de falecimentos ou exonerações, bem como a falta de padronização, entre as Comissões Executoras, nos procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual.

2.2.1. Achado 2.1 – Descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual

Critério

92. Conforme dicção do art. 66 da Lei Federal n. 8.666/1993 (Lei de Licitações), o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

93. No que tange aos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, à contratada cumpre apresentá-lo em até 90 (noventa) dias após a assinatura da avença (cláusula 3.5.1 dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019), dispondo de 30 (trinta) dias para apresentação do plano ajustado conforme as demandas do SLU, em caso de reprovação (cláusula 3.5.4 dos pactos aludidos).

94. O prazo máximo para apresentação do plano apto a aprovação é de 150 (cento e cinquenta) dias, tendo em vista os prazos de 90 (noventa) dias para a apresentação inicial, 30 para análise do SLU e 30 para ajustes.

95. Em caso de descumprimento dos prazos, incide o disposto nos artigos 86 e 87 da Lei de Licitações, respondendo as empresas por atraso injustificado na execução do ajuste, bem como por sua inexecução total ou parcial, garantida a defesa prévia.

96. Na forma do item 3.6.4 do TR, “a não apresentação do plano de varrição manual e mecanizada no prazo estipulado **acarretará** sanções contratuais” (grifou-se).

Análises e Evidências⁵⁷

Apresentação e aprovação dos planos de varrição manual

97. Os planos de varrição eram encaminhados à DITEC, que os inseria nos sistemas, após, encaminhava-se à DILUR, com vistas à Comissões Executoras dos

⁵⁷ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_48 – Avaliação dos Critérios 2.1.1, 2.1.3 e 2.1.4 da Matriz de Planejamento.



contratos, para verificação da adequabilidade e posterior aprovação, caso estivesse em conformidade.

98. A sistemática de aprovação, com análise segregada entre DITEC e DILUR, gerava retrabalho por parte da DITEC, que precisava refazer a avaliação após cada alteração proposta pela Comissão Executora (DILUR), atrasando o processo de aprovação dos documentos. Após reuniões e acordos entre as diretorias⁵⁸, o procedimento foi alterado, incluindo membros de ambas as diretorias nas Comissões Executoras.

99. As principais ocorrências relativas aos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos são discriminadas a seguir, por contrato, seguidas pelas conclusões da equipe quanto à matéria.

Contrato n. 18/2019 (Valor Ambiental)

100. A primeira apresentação do plano de varrição manual pela contratada já se deu de forma **intempestiva**, em **07/11/2019** (DA_26, p. 43). Em 21/11/2019, o SLU informou à empresa que só procederia à análise após o protocolo dos arquivos georreferenciados requeridos conforme Nota Técnica n. 32/2019 (DA_26, p. 62-65).

101. Nada obstante, com fulcro em informações prestadas pelo SLU (DA_25), considera-se que a **primeira apresentação efetiva** do plano de varrição manual ocorreu somente em **31/01/2020** (DA_27⁵⁹, p. 14-27). Todavia, nem mesmo essa versão mostrou-se passível de análise e aprovação, em função da **ausência de arquivos reputados necessários** pela área técnica da autarquia (DA_27, p. 39-40).

102. Apenas em **14/04/2020, 9 (nove) meses após a assinatura do contrato**, o plano de varrição manual foi **apresentado de forma completa** (DA_27, p. 14-27 e 71). Ainda assim, questões pontuais impediram sua aprovação, conforme referido na análise constante do Ofício n. 89/2020 - SLU/PRESI/DILUR/GENOR, de 20/04/2020 (DA_27, p. 92-96).

103. Em **27/05/2020**, a Comissão executora do contrato **reprovou** o plano de varrição manual, aderindo, porém, à solicitação de que a operação fosse iniciada na forma apresentada (DA_27, p. 138-143, e DA_25).

104. Observe-se que **não consta**, dos processos administrativos que albergam os planos, qualquer ato formal de aprovação.

Contrato n. 19/2019 (Sustentare Saneamento)

105. Embora haja o registro de **apresentação – intempestiva** – do plano de varrição manual em **08/11/2019** (DA_29, p. 39-40), a DITEC, em **28/01/2020**, registrou **não ter sido apresentado de forma adequada até aquele momento** (DA_30⁶⁰, p. 4-5). Assim, considera-se que a **primeira apresentação efetiva** do plano de varrição manual se deu em **03/02/2020** (Processo SEI n. DA_30, p. 7), quase 7 (sete) meses após a assinatura do contrato.

106. Em **02/03/2020**, a **DITEC** posicionou-se no sentido de **aprovação** do plano, condicionada à aceitação, pela DILUR, da frequência proposta no plano para determinados circuitos. A DILUR entendeu necessária a disponibilização de mais documentos e informações para proceder à análise de sua alçada (DA_30, p. 19-21, 38-41 e 62).

⁵⁸ conforme exposto em Despacho da DITEC de 15/05/2020 (DA_29, p. 168-170).

⁵⁹ e-DOC D52ED23F-e.

⁶⁰ e-DOC BE451728-e.



107. Em **04/05/2020**, foi apresentado **novo plano** de varrição manual, o qual restou **aprovado em 02/07/2020** (DA_30, p. 62 e 88-89, e DA_25).

Contrato n. 24/2019 (Suma Brasil)

108. O Contrato n. 24/2019 foi assinado posteriormente aos demais, em **20/09/2019**, e a **primeira versão** do plano foi **apresentada em 20/01/2020 (DA_32⁶¹, p. 1-8), mais de um mês após o prazo estabelecido em contrato**. Esse plano foi **rejeitado** tanto pela DITEC quanto pela Comissão executora do contrato (DA_32, p. 22-25 e 29-31).

109. Diante da dificuldade da contratada em apresentar o plano na forma preconizada pelo TR e pelos técnicos do SLU, autorizou-se que procedesse à submissão por Região Administrativa.

110. Mesmo assim, **até o momento**, foram **integralmente aprovados pelo SLU apenas** os planos parciais relativos a **4 (quatro) de 16 (dezesesseis) RAs atendidas pelo contrato n. 24/2019**.

Aplicação de sanções por descumprimento contratual

111. O TR contém cláusula expressa no sentido de que “a não apresentação do plano de varrição manual e mecanizada no prazo estipulado **acarretará** sanções contratuais” (item 3.6.4 – DA_14, p. 20). De seu turno, o item 5.1.1.1 define que o prazo de 90 (noventa) dias é contado **da assinatura do contrato**, na medida em que a existência de plano aprovado constitui condição para uma adequada prestação dos serviços, bem como para a fiscalização contratual por parte do SLU.

112. Como já referido, os planos foram apresentados não apenas intempestivamente, mas repletos de falhas e insuficiências que impediram sua aprovação de forma célere – o que é patentemente demonstrado pelas diversas análises a que tiveram de ser submetidos e pelas concessões que a autarquia teve de fazer. Não houve, por contrato, providências adotadas pelo SLU com vista a apurar o descumprimento contratual no que atine aos planos de varrição manual.

Contrato n. 18/2019 (Valor Ambiental)

113. O processo administrativo que versa sobre apuração de descumprimento contratual relativo aos planos de serviços (DA_38⁶²) não inclui como irregularidade a apresentação intempestiva do plano de varrição ou sua desaprovação. Entende-se que assim se deu pelo fato de o memorando que dá início ao processo datar de 24/01/2020, quando uma primeira – e incompleta – versão do plano de varrição manual já fora entregue (DA_26, p. 43; DA_27, p. 39-40; e DA_37⁶³, p. 1-2).

114. Nada obstante, como aludido, apenas em 14/04/2020, o plano de varrição manual foi entregue de forma completa (DA_27, p. 71), de modo que compete ao SLU apurar o descumprimento das cláusulas contratuais atinentes também a esse plano de serviços.

Contrato n. 19/2019 (Sustentare Saneamento)

115. Embora tenha sido autuado procedimento para fins de apuração da infração contratual, em função do disposto na Lei Complementar Distrital n. 967/2020⁶⁴, o

⁶¹ e-DOC D07E9521-e.

⁶² e-DOC 2435168F-e.

⁶³ e-DOC FD135582-e.

⁶⁴ Revogada pela Lei Complementar Distrital n. 989/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

processo restou paralisado, na prática, desde 13/08/2020 (DA_39⁶⁵, p. 96-115), por não ter começado a correr o prazo da empresa para apresentação de defesa.

116. Tendo em vista a retomada do curso dos prazos processuais, por força do disposto no art. 1º da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, cumpre à autarquia dar prosseguimento aos procedimentos apuratórios, atentando para o fato de o prazo prescricional ter sido suspenso durante a vigência da Lei Complementar Distrital n. 967/2020 (art. 2º, parágrafo único).

Contrato n. 24/2019 (Suma Brasil)

117. A Comissão executora do contrato procedeu de forma diligente, noticiando em tempo razoável a ocorrência de descumprimento contratual atinente ao plano de varrição manual (DA_40⁶⁶, p. 1-4).

118. Contudo, quando da notificação à empresa pela **Comissão Permanente de Sanções Administrativas** (DA_40, p. 238-241), restringiu-se a referência às alegações da Comissão executora relativas ao plano de coleta seletiva, questão que fora apenas reiterada e reforçada pelos executores (DA_40, p. 233-235). Tal circunstância levou a contratada, em sua defesa prévia, a manifestar-se exclusivamente sobre esse plano de coleta (DA_40, p. 249-253), o que inevitavelmente prejudicará a apuração relativa aos demais planos, podendo gerar a nulidade do procedimento sancionatório.

119. O feito esteve paralisado entre 21/04/2021 (DA_40, p. 636-638) e 12/11/2021, por força das Leis Complementares Distritais n. 967/2020 e n. 989/2021. Com a retomada dos procedimentos de responsabilização, faz-se necessário que o SLU notifique novamente a empresa para apresentação de defesa prévia em face de todos os registros de descumprimento contratual trazidos aos autos pela Comissão executora (DA_40, p. 1-4, 222-230 e 233-235), saneando o processo.

Causas

120. A não aprovação dos planos não representava impedimento à execução dos serviços (cláusula 3.5.4, DA_8, DA_9 e DA_10), o que é positivo pelo fato de não obstar a realização das atividades de utilidade pública, mas negativo por não implicar alguma espécie de redução de ganhos financeiros, ressalvada a possibilidade de aplicação de sanções. Tal circunstância foi agravada pelo advento da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, que suspendeu, até o fim do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, os prazos dos processos administrativos para apuração de responsabilidade por infrações às normas de licitações e contratos (art. 2º, II).

121. Contudo, em 13/10/2021, a Lei Complementar Distrital n. 989/2021 estabeleceu que tais prazos voltassem a correr em 30 dias a contar de sua publicação (art. 1º). Dessa forma, cumpre ao SLU, com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993 e na cláusula 3.5.5 dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, adotar providências com vista a apurar o descumprimento contratual por parte das prestadoras de serviço, assegurando o contraditório e a ampla defesa e aplicando as sanções eventualmente cabíveis.

⁶⁵ e-DOC 9328D78B-e.

⁶⁶ e-DOC 96789095-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

122. Nesse aspecto, é de rigor que o SLU atente para o fato de que, por força do art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 967/2020, o prazo prescricional para aplicação de sanções esteve igualmente suspenso desde a publicação desse diploma legal.

123. Embora não justifique a recorrência dos erros em que incorreram as contratadas na elaboração dos planos, constatou-se também a ineficiência da sistemática de análise dos planos por duas unidades do SLU (DITEC e DILUR), problema esse também detectado pela autarquia, conforme exposto em Despacho da DITEC de 15/05/2020 (DA_29, p. 168-170):

“(…), percebe-se que qualquer alteração operacional solicitada pela Comissão Executora do Contrato/DILUR implica em modificações nos arquivos vetoriais. Quando isso ocorre, a empresa refaz o Plano e protocola um novo arquivo vetorial (.gdb). Este processo nos leva a analisar Planos incompatíveis com a demanda operacional, os quais jamais serão colocados em prática. Como não serão executados, jamais serão monitorados pelo SIMLUR. Tendo em vista que a análise dos arquivos vetoriais (.gdb) pela DITEC tem o objetivo de inseri-los no SIMLUR, na medida que o Plano apresentado não será executado, todo o trabalho desta DITEC acaba por ser inútil”.

124. Na citada reunião realizada, em 04/10/2021, com agentes e gestores do SLU, foi informado à equipe que a sistemática foi revista e que a análise dos ajustes dos planos, quando necessários, atualmente é feita pelas Comissões executoras, compostas por membros da DITEC e da DILUR. Assim sendo, não cabe propor a adoção de novas medidas quanto à matéria.

125. Por derradeiro, tendo em vista a complexidade envolvida na elaboração dos planos, o tempo despendido nessa tarefa e nas análises correspondentes, bem como a expertise adquirida pela equipe do SLU na matéria, revela-se recomendável que, nas próximas licitações para contratação dos serviços de varrição manual, preveja-se a elaboração dos planos pela própria autarquia, deixando-se aos contratados unicamente a respectiva validação.

Efeitos

126. De forma didática, a assessoria da Diretoria Técnica do SLU expõe a relevância dos planos de serviços para as contratações objeto da auditoria (DA 31, p. 76)⁶⁷:

“(…) é de extrema importância a apresentação dos dados vetoriais dos Planos de Coletas e Varrições para monitoramento da execução dos serviços por meio do Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana – SIMLUR

. Este sistema analisa os dados planejados x executados.

Os dados planejados são os arquivos “.gdb” de cada Plano de Coleta ou Varrição, os quais devem estar no padrão da Nota Técnica SEI-GDF n.º 32/2019 - SLU/PRESI/DITEC (33631078). Os dados

⁶⁷ Conquanto as considerações tenham sido tecidas no processo relativo ao plano de coleta convencional, aplicam-se integralmente ao plano de varrição manual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

executados são os sinais de gps enviados pelas contratadas e devem estar no padrão do Roteiro Web Service (28522670).

Caso os dados planejados estejam no padrão da Nota Técnica, esta DITEC aprova o Plano e abastece o Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana - SIMLUR com esses dados. A partir de então, esta DITEC passa a receber os dados de GPS para verificar se a Coleta/Varrição está cumprindo aquilo que foi planejado”.

127. Isso posto, considera-se que a não apresentação tempestiva de plano apto a ser aprovado implica dificuldade ao controle da execução contratual, seja por dificultar o próprio acompanhamento, seja por inviabilizar a realização de eventuais glosas na forma estabelecida nos contratos.

128. Nesse sentido, veja-se que, apenas a partir julho/2021 – quase dois anos após o início da execução dos serviços –, os pagamentos passaram a ser realizados com base no acompanhamento do Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana – Simlur (DA 43, p. 20-328).

129. Por sua vez, a não aplicação de sanções previstas nos instrumentos convocatórios e contratuais, além de constituir conduta antijurídica, representa estímulo às empresas para que continuem a descumprir as cláusulas das avenças, configurando injustificável risco à adequada prestação dos serviços.

Considerações do gestor/terceiro interessado

130. As Comissões de Executores dos Contratos n. 18/2019 (COMEX-18), 19/2019 (COMEX-19) e 24/2019 (COMEX-24), em manifestação conjunta, alegaram que o descumprimento dos prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual se deram por fatores semelhantes aos do plano de coleta de resíduos domiciliares, como complexidade dos planos, falta de familiaridade das contratadas com o local de prestação do serviço e fluxo não ideal de aprovação do plano de serviço (PT_69⁶⁸, p. 5).

131. Ademais, as Comissões específicas relacionadas a cada contrato, oriundo do pregão 02/2018, justificaram os descumprimentos de prazos e de exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual, por diversas razões, dentre as quais, cita-se (PT_69, p. 5-8):

- a) a contratada não haver prestado serviço anterior na região, bem como renovação da equipe de fiscalização do SLU (COMEX-18);
- b) insuficiência de corpo técnico (COMEX-19); e
- c) dificuldades da contratada em elaborar o plano, tendo sido oportunizado, inclusive, a apresentação de planos individuais para cada Região Administrativa (COMEX-24).

132. De acordo com informações prestadas em resposta ao RPA, foram instaurados os processos n. 00094-00001173/2022-21 e n. 00094-00004479/2020-77, no âmbito da COMEX-18 e COMEX-19, respectivamente, em face do descumprimento do pacto firmado pelas contratadas, notadamente no que se refere à apresentação intempestiva dos planos de varrição. A COMEX-24, por sua vez, no que tange à nova

⁶⁸ E-DOC CBF880F6-e.



notificação da empresa Suma Brasil, de modo a assegurar o contraditório e a ampla defesa à contratada no que tange ao plano de varrição, afirmou que elaborou o Despacho - SLU/PRESI/COMEX-24 no qual solicita que a CPSA realize nova notificação a fim de não prejudicar a apuração dos fatos e de não gerar nulidade do procedimento sancionatório (PT_69, p. 5-8).

133. Apesar do descumprimento dos prazos observado, as Comissões afirmaram que os atrasos não impediram a efetiva execução dos serviços, ou seja, estes eram executados sem prejuízo à população (PT_69, p. 5-8).

134. Acerca das respostas das contratadas, a Valor ambiental Ltda. alegou que o envio do plano se deu de forma regular, uma vez que o SLU só enviou a padronização dos dados georreferenciados, que deveriam constar no plano de varrição, após 60 dias da assinatura do contrato, devendo estes dias serem desconsiderados para efeito do cumprimento dos prazos estabelecidos nas cláusulas 3.5.1 e 3.5.4, do contrato de n. 18/2019.

135. A Sustentare Saneamento S.A., por sua vez, justificou o atraso na entrega do plano em razão da Pandemia Covid-19, não sendo a demora, por conta disso, segundo a empresa, sujeita à sanção. Corroborando com tal entendimento, colacionou Parecer da AGU e jurisprudência do TJDFT em que a pandemia é reconhecida como caso fortuito capaz de mitigar o cumprimento de cláusula contratual.

136. Por fim, a Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. (Suma Brasil) argumentou que não descumpriu o prazo estabelecido no termo de referência, tendo em vista que os planos são dinâmicos, necessitando de atualizações constantes, de modo que, entre uma atualização e outra, respeitou o prazo de 90 dias determinado na cláusula 3.5.1 do contrato 24/2019 (PT_69, p. 5-8).

Posicionamento da equipe de auditoria

137. Quanto à manifestação conjunta das Comissões Executoras, entende-se que assiste razão parcial à jurisdicionada. A complexidade dos planos é fator prático que realmente impõe um planejamento mais demorado, que necessita de melhorias constantes, uma vez que cada contrato abarca várias Regiões Administrativas (RA).

138. Além disso, a sistemática de aprovação dos planos por parte do SLU, conforme item A.4. da Matriz de Achados, contribuiu para a morosidade da validação dos planos. Assim sendo, a manifestação das Comissões trouxe argumentos capazes de mitigar a responsabilidade dos gestores, mas não eliminar o achado 2.1 já que, de fato, houve descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual em todos os contratos analisados.

139. No que concerne ao contrato n. 18/2019, a Comissão Executora abriu processo administrativo (00094-00001173/2022-21) para apurar a responsabilidade da contratada relativa à apresentação intempestiva dos planos. Ademais, no tocante ao contrato n. 19/2019, a COMEX-19 instaurou o processo administrativo de sanção e penalidade (n. 0094-00004479/2020-77) relativo ao descumprimento do prazo de apresentação e validação dos planos de varrição. Os citados processos ainda não foram concluídos, motivo pelo qual se sugere a manutenção da alínea "a" da determinação proposta (PT_69, p. 7-8).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

140. Em relação ao contrato n. 24/2019, a COMEX-24 havia autuado o processo n. 00094-00001321/2020-45 para apuração de irregularidade contratual da intempestividade da apresentação do plano, como evidenciado pelo Relatório Prévio de Auditoria (RPA). Todavia, conforme apontado no §118⁶⁹, a Comissão Permanente de Sanções Administrativa do SLU (CPSA) havia citado a empresa apenas em relação à intempestividade da apresentação do plano de coleta seletiva, abstendo-se de notificar a contratada em relação ao plano de varrição manual.

141. Em que pese solicitação da COMEX-24 para que a CPSA elabore nova notificação, no intuito de que sejam oportunizados o devido contraditório e a ampla defesa à empresa, no que se refere ao plano de varrição, não restou demonstrado que a CPSA tenha procedido desta forma, motivo pelo qual se sugere a manutenção da alínea “b” da proposta de determinação (PT_69, p. 8).

142. Outrossim, sem prejuízo do processo de apuração das irregularidades mencionadas, entendemos que o marco para contagem de prazos deve se iniciar a partir de atos específicos, ao invés de uma data pré-determinada, motivo pelo qual recomendamos que, em suas futuras licitações, o SLU defina os prazos de execução contratual a contar de atos específicos, como ordens de serviço, por exemplo, e não de datas predeterminadas (como no caso concreto, em que a contratada deveria entregar o plano em 90 dias após a assinatura do contrato) (PT_69, p. 7).

143. Acerca do fato de não constar, nos processos administrativos, ato formal de aprovação do plano de varrição da empresa, a jurisdicionada provou que havia um planejamento prévio na execução dos serviços, comprovado pelo carregamento dos circuitos no sistema desde julho de 2020. Todavia, em momento nenhum restou provado o apensamento ao processo administrativo do ato formal de aprovação do plano, motivo pelo qual se propõe que seja registrado formalmente o ato da aprovação do plano de varrição da empresa Valor Ambiental (PT_69, p. 7).

144. Para futuros contratos, a recomendação de que o SLU elabore os planos de varrição, delegando aos contratados a possibilidade de sugerir alterações antes da aprovação final, coaduna com a competência institucional da autarquia de organizar os serviços de varrição e tem o potencial de evitar intempestividade nas futuras contratações (PT_69, p. 8).

Proposições

145. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, com fulcro nos artigos 66 e 87, da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, que:

a. **no prazo de 90 dias**, no que concerne ao Processo SEI n. 00094-00001321/2020-45, adote medidas com vista ao saneamento do feito, de modo a assegurar o devido processo legal na apuração e eventual

⁶⁹ Contudo, quando da notificação à empresa pela Comissão Permanente de Sanções Administrativas (DA_40, p. 238-241), restringiu-se a referência às alegações da Comissão executora relativas ao plano de coleta seletiva, questão que fora apenas reiterada e reforçada pelos executores (DA_40, p. 233-235). Tal circunstância levou a contratada, em sua defesa prévia, a manifestar-se exclusivamente sobre esse plano de coleta (DA_40, p. 249-253), o que inevitavelmente prejudicará a apuração relativa aos demais planos, podendo gerar a nulidade do procedimento sancionatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

responsabilização da contratada pelas infrações relacionadas aos planos de serviços apontadas pela Comissão executora da avença (Achado 2.1);

b. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, relativos aos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 2.1);

II. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, **no prazo de 90 dias**, formalize a aprovação do plano de varrição manual da empresa Valor Ambiental e adicione o documento ao correspondente processo administrativo (Achado 2.1).

III. recomendar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, nas futuras licitações para contratação dos serviços de varrição manual:

a. preveja a elaboração dos planos de serviços pela própria autarquia, deixando-se aos contratados a possibilidade de sugerir alterações antes da aprovação final (Achado 2.1);

b. defina os prazos de execução contratual a contar de atos específicos, como ordens de serviço, por exemplo, e não de datas predeterminadas (Achado 2.1).

IV. alertar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, tendo em vista o disposto nas Leis Complementares Distritais n. 967/2020 e n. 989/2021, os órgãos e entidades públicos deste ente devem dar prosseguimento aos procedimentos de responsabilização eventualmente suspensos, observando-se a suspensão do prazo prescricional durante a vigência do primeiro diploma legal citado (Achado 2.1).

Benefícios esperados

146. Com as proposições constantes do parágrafo anterior, espera-se alcançar o pleno cumprimento do contrato, no que respeita aos planos de coleta convencional, bem como desincentivar o não atendimento a seus termos pelas empresas contratadas.

147. Pretende-se, também, que os procedimentos de responsabilização observem estritamente o devido processo legal, assegurando às contratadas o exercício de seus direitos nesses feitos.

148. Por fim, almeja-se que, nas próximas contratações do SLU, não se repitam as falhas elencadas neste achado.



2.2.2. Achado 2.2 – Planos de varrição manual submetidos ao SLU e executados sem o conteúdo mínimo previsto no TR

Critério

149. Segundo dispõe o art. 66 da Lei Federal n. 8.666/1993 (Lei de Licitações), o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

150. No tocante aos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, o TR exige, como conteúdo mínimo, os seguintes elementos:

- Frequência de varrição de cada logradouro atendido (item 3.6.3);
- Duração da jornada (item 3.7.13);
- Composição da equipe de varrição manual, observado o mínimo de dois varredores por equipe ou, no caso de varrição de calçadas, três varredores por equipe (item 3.7.2);
- Equipe para manutenção de papeleiras/lixeiros (item 3.7.18); e
- Cronograma de higienizações programadas para papeleiras/lixeiros, observada a frequência mínima quinzenal (item 3.7.19).

Análises e Evidências⁷⁰

151. As análises e conclusões atinentes à matéria são discriminadas a seguir, por contrato.

Contrato n. 18/2019 (Valor Ambiental)

152. De acordo com as informações prestadas pela autarquia, até o momento, a contratada não encaminhou os arquivos relativos à composição da equipe de varrição (DA_57⁷¹, p. 4). Quanto à equipe para manutenção de papeleiras/lixeiros, registrou-se que seria “composta pela mesma equipe de instalação”, mas que tais informações não teriam sido demandadas da contratada (DA_57, p. 4).

153. No que respeita ao cronograma de higienizações programadas para papeleiras/lixeiros, o Ofício CE.VA. 729/2021, encaminhado pela Valor Ambiental Ltda. à Comissão executora (COMEX-18) em 27/10/2021, dá conta de que pende a “formalização da apresentação do cronograma de higienização” (DA_57, p. 55). Nada obstante, consta, como anexo ao expediente aludido, cronograma de higienização de papeleiras, o qual apresenta frequência inferior à exigida pelo item 3.7.19, qual seja, de, no máximo, uma vez a cada 15 dias.

154. Em complemento, cumpre apontar que a documentação encaminhada pela contratada visando à comprovação do cumprimento do pacto remete a Ofício da Comissão executora datado de 20/10/2021, indicando que a cobrança só se deu em função das demandas desta equipe de auditoria. Corrobora essa assertiva o fato de o plano de varrição

⁷⁰ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_49 – Avaliação do Critério 2.1.2 da Matriz de Planejamento.

⁷¹ e-DOC 28FCC509-e.



manual disponibilizado pelo SLU em seu sítio na internet não dispor das informações cuja falta é consignada neste achado (DA_63)⁷².

Contrato n. 19/2019 (Sustentare Saneamento)

155. A descrição dos serviços relacionados a P5 – Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos – consta do DA_57, p. 114-124. Embora haja menção à composição-padrão das equipes de varrição, menciona-se a possibilidade de equipe de apenas um varredor com *lutocar*, o que contraria o mínimo estabelecido no item 3.7.2 do TR. Ainda, não há identificação de quais circuitos seriam atendidos por cada composição, remetendo-se a um “Plano Executivo” cuja existência se desconhece (DA_57, p. 120).

156. No que tange ao cronograma de higienização das papeleiras, assim como no caso do primeiro contrato analisado, verifica-se a não observância da frequência mínima estipulada no item 3.7.19 do TR, dado que cada papeleira é objeto de higienização uma vez a cada 26 dias de trabalho (DA_57, p. 147-164). Igualmente, o cronograma só foi remetido ao SLU em 11/11/2021 (DA_57, p. 146), indicando sua inexistência ou desconhecimento pela autarquia até a demanda da equipe de auditoria. Nesse sentido, ressalta-se que no momento da fiscalização, não havia sido disponibilizado qualquer plano de varrição referente ao contrato n. 19/2019 no sítio da entidade na internet, porém tal irregularidade foi sanada (PT_70⁷³, p.6)⁷⁴.

157. Quanto à equipe para manutenção de lixeiras/papeleiras, o SLU consignou não ter demandado tais informações (DA_57, p. 4).

Contrato n. 24/2019 (Suma Brasil)

158. Examinado o plano de varrição manual disponibilizado pelo SLU, (DA_57, p. 165-169), observou-se que a empresa identificou os locais com maior demanda em cada RA, e “as frequências foram distribuídas baseados no número de varredores disponíveis e na quilometragem mensal estipulada pelo termo de referência” (DA_57, p. 166).

159. Tal como para os demais lotes, a entidade não demandou da contratada informações atinentes à equipe para manutenção das lixeiras papeleiras (DA_57, p. 4).

160. Quanto aos demais pontos, não foram observadas desconformidades para esse contrato, conforme análise constante do PT_49⁷⁵.

161. É digno de realce que, transcorridos aproximadamente dois anos do início da execução contratual, os planos de varrição manual continuam incompletos e em desacordo com o termo de referência, não tendo sido apresentadas justificativas adequadas para as desconformidades apontadas neste achado.

Causas

162. O próprio SLU reconhece não ter cobrado das empresas informações relativas à parte do conteúdo mínimo exigido (DA_57, p. 4), o que contribui para o cenário ora delineado.

⁷² https://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/DescritivoVarricaoManual___Geral.pdf. Acesso em 24 nov. 2021. e-DOC 9AB14313-e.

⁷³ e-DOC 178E84E5-e.

⁷⁴ <https://www.slu.df.gov.br/planos-de-varricao-manual-e-mecanizada/>. Acesso em 24 nov. 2021.

⁷⁵ e-DOC 43201DDF-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

163. No mesmo sentido, nos procedimentos apuratórios compulsados, não se identificou menção à ausência das informações aqui destacadas, o que também deve ser objeto de saneamento por parte das Comissões executoras e da Comissão Permanente de Sanções Administrativas da entidade.

Efeitos

164. A ausência de informações que deveriam constar dos planos implica dificuldade à fiscalização contratual, a qual se baseia, ao menos parcialmente, no planejamento submetido e aprovado pelo SLU. Igualmente, fere-se o dever de publicidade e transparência, ao não se disponibilizar ao público ferramentas para concretização da fiscalização pelo público usuário, prevista no art. 11 do Decreto Distrital n. 39.978/2019.

165. De seu turno, a previsão de equipes de varrição com quantitativo inferior ao mínimo estipulado no TR (contrato n. 19/2019) importa em descumprimento de proposta e indevido benefício da contratada, que emprega menos recursos do que acordou com a contratante.

166. Quanto à higienização de lixeiras/papeleiras em frequência inferior ao previsto contratualmente, entende-se que beneficia indevidamente as empresas, que se comprometeram ao emprego de recursos para execução dos serviços conforme definido no TR, além de significar uma limpeza aquém do ideal estipulado pela contratante.

Considerações do gestor/terceiro interessado

167. As Comissões, em conjunto, alegaram (PT_70, p. 2) que haviam requisitado às empresas apresentação dos complementos dos Planos de Varrição, com o devido cronograma de higienização dos equipamentos já implantados.

168. Outrossim, as equipes indicaram que não era possível cumprir o cronograma de higienização das lixeiras no prazo estipulado com a quantidade de equipes previstas nos contratos e, em que pese as equipes não tenham conseguido cumprir fielmente o referido prazo, elas não se encontravam ociosas já que são incumbidas de outras funções e, portanto, não se vislumbra indevido benefício da contratada (PT_70, p. 2-4).

169. Sobre o assunto, o Grupo de Trabalho de Geoinformação alegou (PT_70, p.5) que, como a ouvidoria não recebeu reclamações sobre a limpeza dos equipamentos, não se pode afirmar que há deficiência na prestação dos serviços.

170. Ademais, as Comissões se manifestaram (PT_70, p. 3) no sentido de que será efetuado um estudo, com vistas a identificar o menor intervalo exequível de higienização desses equipamentos.

171. As Comissões de Executores dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, ao procederem à comparação entre a planilha de custos e o item 3.9.4 do Termo de Referência, entenderam (PT_70, p.3-4) que a equipe de manutenção das papeleiras/lixeiras é a mesma responsável pela instalação dos equipamentos. Portanto, concluíram pelo efetivo desempenho das atribuições das equipes de manutenção, tendo como base o avanço da instalação das lixeiras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

172. A contratada Valor Ambiental, por seu turno, alegou (PT_70, p.3) que apresenta mensalmente relação de pagamento e Relatório Mensal de Serviços Executados, em que constam informações sobre a composição das equipes.

173. A COMEX-19 e o Grupo de Trabalho de Geoinformação manifestaram-se (PT_70, p. 3-5) no viés de que a utilização de equipes com quantidade inferior à composição padrão depende de prévia análise e autorização da Autarquia, todavia, afirmaram que a execução contratual sempre foi realizada pelo quantitativo especificado no Termo de Referência e no plano aprovado.

174. No que se refere à Empresa Sustentare Saneamento S.A (PT_70, p.4), houve manifestação no sentido de que o quantitativo da equipe de varrição constante do Termo de Referência encontrava-se desatualizado, pois não levava em conta os novos quantitativos de mão de obra determinados pelo TCDF, na Nota Técnica n. 41/2018, acolhidos pelo SLU, integrantes do novo Plano de Varrição Manual aprovado. Além disso, alegou que o quantitativo da equipe de varrição é apenas estimativo e que, dessa forma, não houve descumprimento contratual por sua parte.

175. Ato contínuo, a COMEX-24 justificou (PT_70, p.4) que as informações sobre a equipe de manutenção não foram incluídas no plano de varrição manual dado seu caráter acíclico e sob demanda.

176. Por sua vez, a contratada informou (PT_70, p.5) que apresentou o plano operacional das atividades assim que este foi solicitado pelo SLU, e que cumpriu as metas, a qualidade e a frequência definidas pela contratante.

177. Por fim, o Grupo de Trabalho de Geoinformação esclareceu (PT_70, p.5) que o Plano de Varrição Manual das três contratadas encontra-se disponível no *link* (<https://www.slu.df.gov.br/dias-e-horarios-das-coletas/>) e que os dados sobre a equipe para manutenção, cronograma de higienização, e composição da equipe seriam publicados no mesmo link até o final de abril de 2022.

Posicionamento da equipe de auditoria

178. Inicialmente, no que concerne a não apresentação da composição da equipe de manutenção de papeleiras/lixeiros, verifica-se que, apesar de as Comissões entenderem que há similaridade entre as equipes de instalação e de manutenção, não é possível presumir que sejam, de fato, as mesmas, baseando-se somente na presença do dispositivo no Termo de Referência. Assim, é necessária a formalização dessa informação em respeito ao item 3.7.18 do TR.

179. No que tange ao Contrato n. 18/2019, salienta-se que a mera apresentação mensal da relação de pagamento ou de relatório dos serviços prestados não supre a exigência de apresentação dos arquivos relativos à composição da equipe de varrição.

180. Já no que se refere ao Contrato n. 19/2019, quanto à formação da equipe de varrição com quantidade inferior à composição padrão, faz-se necessária supressão do item no Plano de Serviços da Contratada no ponto em que autoriza a varrição das vias nesses moldes.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

181. Por outro lado, restou demonstrado que o plano de varrição do contrato n. 19/2019 já está disponibilizado no sítio do SLU na internet⁷⁶. No entanto, os dados sobre a equipe de manutenção, o cronograma de higienização e a composição da equipe ainda não foram publicados no endereço eletrônico da Contratante. Nesse viés, ressalta-se também a necessidade de identificação por parte da contratada de quais circuitos seriam atendidos por cada composição, tendo em vista que não houve manifestação específica nesse sentido.

182. Ademais, no que diz respeito à falta de solicitação formal sobre informações relativas às equipes de manutenção das lixeiras, em que as Comissões entendem que, dado o alto percentual de lixeiras instaladas, evidencia-se a devida operação das equipes que prestam os referidos serviços, frisa-se que tal fato evidencia apenas a devida operação de instalação das lixeiras, porém, a partir disso, não é possível concluir o mesmo acerca dos serviços de manutenção.

183. Quanto à frequência de higienização, o Termo de Referência prevê o quantitativo de papeleiras/lixeiros, no Quadro 15, bem como o número de equipes previstas para operar nos serviços P8 (limpeza de equipamentos e bens públicos), no Quadro 21, e o item 3.7.13, por meio do qual se verifica que o tempo produtivo médio diário por membro da equipe é de 380 minutos (PT_70, p.8).

184. Desse modo, com base na Tabela 4, tem-se que cada papeleira/lixreira deve ser higienizada em 2 (dois) minutos ou menos, a depender do Lote.

Tabela 4 - Tempo médio para higienização de cada lixeira/papeleira

	N. equipes (A)	N. lixeiras (B)	N. lixeiras/dia/equipe (C) (C) = (B)/(A)*15 (ciclo de 15 dias)	Tempo de higienização/lixreira (D) (D) = (C)/440 min (tempo produtivo)
LOTE 1	2	13220	440,66	1,00 min
LOTE 2	1	3260	217,33	2,00 min
LOTE 3	1	4606	307,06	1,43 min

Fonte: Elaboração Própria (PT_70)

185. Assim, considerando-se que as papeleiras/lixeiros estão espalhadas em pontos estratégicos do território do DF, tendo como base os questionamentos das contratadas e a confirmação dos fatos supramencionados pelas Comissões, sugere-se que o SLU conclua os estudos quanto ao cronograma exequível de higienização dos mencionados equipamentos.

186. Além disso, é importante ressaltar que a alegação das Comissões de que não houve aferição de benefício indevido não merece prosperar, pois o fato de as equipes de higienização estarem ou não ociosas não é o único fator relevante a ser analisado a fim de configurar o correto emprego dos recursos decorrentes do contrato.

187. Ato contínuo, sugere-se também que, no estudo a ser feito para avaliar o menor intervalo possível entre as higienizações e se todas as lixeiras demandam o mesmo período para limpeza, a depender do local onde esteja instalada, inclua-se ainda estudo para identificar a quantidade adequada de equipes para realização dos serviços.

⁷⁶ Plano disponível no endereço <<https://www.slu.df.gov.br/mapa-da-varricao/>>. Acesso em 20 de junho de 2022.



Proposições

188. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, **no prazo de 90 dias**, com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, que adote medidas com vista a apurar eventual responsabilidade das contratadas por descumprimento das avenças quanto ao conteúdo mínimo exigido no TR (Achado 2.2);

II. Determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que, **no prazo de 90 dias**:

a. indefira o item 5.2.4 do Plano de Serviço da Sustentare Saneamento (Contrato n. 19/2019) no ponto em que autoriza a varrição das vias com equipe inferior à estabelecida pelo item 3.7.2 do Termo de Referência (Achado 2.2);

b. adote medidas com vista a garantir que os planos de varrição manual de vias e logradouros públicos contenham todas as informações exigidas no termo de referência e nos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 (Achado 2.2);

c. adote providências com vistas a ultimar os estudos dos planos de higienização das papeleiras e lixeiras, a fim de promover a melhoria operacional dos serviços (Achado 2.2).

Benefícios esperados

189. Com as medidas propostas, espera-se que o contrato seja plenamente cumprido, no que se refere aos planos de varrição manual, o que conduzirá a uma limpeza urbana condizente com o idealizado com a contratação.

190. Visa-se, ainda, fornecer, à sociedade, aos órgãos de controle e ao SLU, todas as informações de que necessitam para o desempenho adequado da fiscalização da prestação dos serviços.

2.2.3. Achado 2.3 – Falhas nos procedimentos de fiscalização dos serviços de varrição manual

Critério

191. A fiscalização dos serviços de varrição manual tem como desiderato primeiro assegurar que as vias e logradouros públicos estejam limpos e livres de quaisquer resíduos sólidos lançados ou acumulados por causas naturais ou por ação humana (item 3.7.13 do TR). Ademais, como em qualquer execução contratual, incumbe à Administração acompanhar o cumprimento das obrigações estabelecidas no TR e na avença (art. 67 da Lei de Licitações), de modo a viabilizar a regular liquidação da despesa e, com isso, o respectivo pagamento (art. 62 da Lei Federal n. 4.320/1964).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

192. De seu turno, para que se dê de forma escoreita, a liquidação da despesa demanda a apuração da origem e do objeto do que se deve pagar, bem como sua importância exata (art. 63, §1º, I e II, da Lei Federal n. 4.320/1964).

193. No caso dos serviços de varrição manual, conforme item 3.7.3 do TR, “a execução do serviço será medida em quilômetro varrido, calculada mediante o produto do total de quilômetros varridos pelo preço unitário ofertado pela contratada”. Em complemento, o item 3.7.4 do TR dispõe que

“a implantação efetiva do sistema de monitoramento de frotas e equipes ocorrerá no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da assinatura do contrato, que permitirá mensurar a metragem varrida e o quantitativo de varredores. Até a implantação do sistema de monitoramento pelo SLU/DF, será adotado, como parâmetro de produtividade para o serviço de varrição manual, o valor de 2.400m (dois mil e quatrocentos metros) lineares de sarjeta, por trabalhador por dia, e as medições serão efetuadas com base na soma mensal do quantitativo diário de trabalhadores que realizarão o serviço de varrição”.

194. Para fins de controle da prestação de serviços, o Decreto Distrital n. 32.598/2010 atribui aos executores “supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante” (art. 41, II). O § 3º do art. 41 desse normativo exige a designação de Comissão que possua qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

195. Por fim, a Instrução Normativa n. 5/2017-SEGES/MP⁷⁷ define, como objetivos das atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, entre outros, a aferição do cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, a verificação da regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, e o apoio com vista a garantir o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de eventuais problemas supervenientes (art. 39)⁷⁸.

196. Para tanto, a IN prevê uma segregação de funções, quais sejam, gestão da execução do contrato, fiscalização técnica, fiscalização administrativa, fiscalização setorial e fiscalização pelo público usuário⁷⁹ (art. 40).

197. No que respeita ao acompanhamento propriamente dito, o normativo estabelece que as ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas ao longo da prestação dos serviços, “cabendo ao gestor e aos fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais” (art. 46). Caso se deparem com situações que exijam decisões e providências desbordantes de sua competência, os fiscais devem registrá-las e encaminhá-las ao gestor do contrato, que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras (art. 46, § 2º).

198. Ainda de acordo com a IN, os atos de recebimento dos serviços devem observar o princípio da segregação das funções, cabendo à equipe de fiscalização elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a

⁷⁷ Aplicável às contratações de serviços no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal por força do art. 1º do Decreto Distrital n. 38.934/2018.

⁷⁸ No mesmo sentido dispõem os artigos 10 e 11 do Decreto Distrital n. 39.978/2019.

⁷⁹ Cf. PT_5 (Normas e bibliografia aplicáveis).



análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários (art. 50, *caput* e I, *a*).

Análises e Evidências⁸⁰

199. De acordo com informações prestadas em resposta à NA 22, a fiscalização dos serviços de varrição manual é, atualmente, efetuada mediante os seguintes procedimentos (DA_48⁸¹, p. 3):

- contagem diária de mão de obra, antes que os trabalhadores se dirijam aos circuitos, verificando-se se as equipes estão completas;
- fiscalização setorial *in loco*, para acompanhar a qualidade da prestação do serviço; e
- utilização do Sistema de Monitoramento de Limpeza Urbana (Simlur) para medição e pagamento, conforme a quilometragem varrida.

200. As análises e as respectivas conclusões atinentes à suficiência da fiscalização para aferir a efetiva prestação dos serviços serão divididas, a seguir, quanto aos aspectos quantitativo e qualitativo, acrescendo-se, ao final, exame relativo à fiscalização administrativa dos contratos e à composição das Comissões executoras.

Fiscalização quantitativa

201. A “quilometragem varrida” é aferida a partir do percurso percorrido pelas equipes das contratadas, que portam equipamentos de GPS e devem trilhar e varrer os circuitos nas formas aprovadas nos respectivos planos de serviços. Indicadores de alta, média e baixa execução fornecidos pelo Simlur sinalizam os circuitos que devem ser objeto da fiscalização setorial.

202. A despeito de o TR prever que a medição de P5 pelo Simlur ocorresse em 120 dias a contar da assinatura do contrato, o que se daria em 02/11/2019, para os contratos n. 18 e 19, e em 18/01/2020, para o de n. 24/2019, o sistema não foi utilizado para fins de medição dos serviços de varrição manual antes de **junho/2021**, seja por necessidades de ajustes na solução, seja pela não aprovação dos respectivos planos de serviços⁸². No caso do **contrato n. 19/2019**, a aferição da prestação dos serviços P5 para fins de pagamento começou a ser efetuada pelo Simlur **apenas em setembro/2021**⁸³.

203. Nada obstante, a medição dos serviços de varrição por meio do Simlur vem enfrentando dificuldades relacionadas principalmente a falhas na emissão de sinais de GPS, o que tem ensejado ajustes manuais, contraindicados notadamente por não serem dotados da mesma objetividade da solução informatizada e por não disporem de diretrizes claras, impessoais e preestabelecidas⁸⁴.

204. Tal situação tem levado, também, a questionamentos das contratadas junto ao SLU⁸⁵. Em função das demandas das empresas, o “Núcleo de Geoprocessamento

⁸⁰ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_50 – Avaliação do Critério 2.2.1 da Matriz de Planejamento.

⁸¹ e-DOC F8F40F5D-e.

⁸² DA_41, p. 10-12 e 33; DA_42, p. 8, 59, 79, 139 e 159.

⁸³ DA_43, p. 493-496 e 789-891.

⁸⁴ DA_41, p. 55-56; DA_42, p. 159-160, 206, 258 e 318; DA_43, p. 189-192, 615-618 e 986-989.

⁸⁵ DA_41, p. 55-56; DA_42, p. 274.



propôs a realização de um estudo para estabelecimento de uma margem percentual aceitável para o serviço como executado” (DA_41⁸⁶, p. 55-56).

205. O percentual de serviço “não realizado” medido pelo Simlur desde o início de sua utilização para pagamento dos serviços de varrição não chega a 2% ao mês⁸⁷. Como ao menos parte dos serviços registrados como “não realizados” vem sendo paga em função de ajustes manuais, reconhecendo-se as falhas na emissão ou recepção de sinais de GPS, entende-se que o aludido estudo do Núcleo de Geoprocessamento, desde que fundamentado em elementos técnicos e estatísticos, pode vir a solucionar os impasses verificados e eliminar a possibilidade de ajustes manuais.

206. Porém, enquanto tal estudo não for concluído e aprovado pelas instâncias superiores do SLU, revela-se **necessária a padronização da atuação das Comissões executoras diante de casos – excepcionais, frise-se – que demandem ajustes manuais**. Isso porque as soluções dadas em cada Comissão não apresentam uniformidade e carecem de respaldo normativo, o que constitui um risco para a adequada, impessoal e objetiva fiscalização das avenças⁸⁸.

207. Observe-se que, no caso do **contrato n. 19/2019**, no primeiro mês em que P5 foi medido pelo Simlur para fins de pagamento (setembro/2021), elaborou-se uma primeira planilha de pagamento (DA_56⁸⁹, p. 105-108), a qual foi desconsiderada sob alegação de que “o banco de dados não recebeu os pontos de alguns circuitos”. Segundo a Comissão executora, “foi levantada a fiscalização realizada pelos fiscais e confrontada também com a medição da contratada” (DA_56, p. 109-110), resultando em nova planilha de pagamento (DA_56, p. 111-114).

208. Não apenas não fica claro como se deu o cotejamento dos quantitativos apurados, como o procedimento descrito destoa do adotado pelas demais Comissões. Assim, **é de rigor** que constem dos relatórios circunstanciados mensais das Comissões executoras dos contratos, bem como da documentação que subsidia a liquidação da despesa, de forma expressa e objetiva, **os critérios adotados para os ajustes manuais eventualmente realizados**, de modo a se viabilizar o adequado controle interno e externo dos pagamentos.

Fiscalização qualitativa

209. Até que a medição passasse a ser feita pelo Simlur, o controle para fins de pagamento era realizado na forma estipulada no citado item 3.7.4 do TR, a partir da conferência da quantidade de trabalhadores no início do turno, multiplicada por 2.400m (dois mil e quatrocentos metros)⁹⁰. Conquanto o pagamento já esteja sendo feito com base no Simlur, a verificação do número de trabalhadores continua a ser feita diariamente.

210. Ainda que a composição das equipes conforme o TR e o plano de serviços seja uma obrigação das contratadas que deve ser acompanhada pelo SLU, trata-se de atuação que pode se dar de maneira mais eficiente – isto é, não diária. Afinal, o mais relevante no que tange aos serviços de varrição manual é que todos os circuitos sejam percorridos – o que é aferido por meio do Simlur, a partir dos sinais de GPS – e varridos conforme o padrão exigido pelo item 3.7.13 do TR, *in verbis*, “via limpa, livre de quaisquer

⁸⁶ e-DOC 21655191-e.

⁸⁷ DA_43, p. 20, 201, 329, 497, 619, 675, 726, 789 e 895.

⁸⁸ DA_41, p. 83-84; DA_42, p. 159-160, 206 e 318; DA_43, p. 189-192, 615-618 e 986-989.

⁸⁹ e-DOC 9FE1040D-e.

⁹⁰ DA_52, DA_53 e DA_54.



resíduos sólidos lançados ou acumulados – por causas naturais e/ou pela ação humana” (DA_14, p. 22).

211. Essa conclusão é reforçada pela manifestação do SLU no sentido de que “o número de fiscais hoje não se mostra suficiente para avaliar qualitativamente um percentual significativo de circuitos para fins de medição” (DA_48, p. 4), o que é corroborado em relatório circunstanciado da Comissão executora do contrato n. 18/2019 (DA_42⁹¹, p. 6). A fiscalização setorial é a única capaz de verificar a qualidade dos serviços de varrição manual, conferência que, nas palavras da autarquia, carece de “ferramentas qualitativas que possam complementar a medição” (DA_48, p. 3).

212. Dessa forma, revela-se recomendável que os fiscais dos núcleos de limpeza urbana do SLU, no que tange à varrição manual, dediquem-se preferencialmente ao controle qualitativo, em especial porque a garantia de que as empresas vêm empregando os quantitativos de trabalhadores previstos contratualmente em cada serviço pode ser objeto da fiscalização administrativa, dada a conexão com as atribuições definidas no art. 40, III, e no Anexo VIII-B da Instrução Normativa n. 5/2017-SEGES/MP.

213. Nada obstante, cumpre consignar que, além da efetiva alocação da equipe de varrição prevista nos planos de serviços, o controle da quantidade de trabalhadores presta-se a subsidiar estudos relativos à sua produtividade, possibilitando conferir a adequação do dimensionamento estipulado no termo de referência.

214. Ainda no que pertine à fiscalização qualitativa, as informações prestadas pelo SLU dão conta da tentativa de implementação de sistema informatizado para fins de registro e eventual glosa (DA_48, p. 3-6). De acordo com a autarquia, está em trâmite o Processo SEI n. 00094-00004729/2021-50, autuado a partir de provocação das Comissões executoras, “para que fossem implementados aspectos qualitativos e outros requisitos no sistema, bem como que fossem padronizadas condutas por meio de normatização quanto ao uso do sistema na prestação do serviço de varrição manual”.

215. Com efeito, inexistente uma padronização para o desempenho de fiscalização qualitativa, o que torna o controle da execução contratual dependente de iniciativas e conveniências individuais dos fiscais dos núcleos de limpeza. É evidente que os agentes locais da autarquia, cujo quantitativo por núcleo consta do DA_48 (p. 7-8), não conseguirão diariamente verificar a qualidade do serviço prestado em todos os circuitos e que a conferência deve se dar de forma amostral.

216. Contudo, a própria forma de definição da amostra e os procedimentos de aferição da qualidade precisam estar preestabelecidos para que a fiscalização seja sistemática, racional, objetiva e impessoal. Desse modo, mostra-se devido que o SLU formalize procedimentos a serem adotados pelos fiscais dos núcleos de limpeza urbana para fins de controle qualitativo dos serviços de varrição manual.

Fiscalização administrativa e recomposição das Comissões executoras

217. A carência de fiscais administrativos vem sendo apontada, mês a mês, pelas três Comissões executoras dos contratos n. 18, 19 e 24/2019⁹², sem que haja indicação de providências adotadas pelas instâncias superiores do SLU⁹³.

⁹¹ e-DOC F843129C-e.

⁹² COMEX-18, COMEX-19 e COMEX-24, respectivamente.

⁹³ e.g., DA_42, p. 23, 69-72, 172-173, 211-212, 218, 233, 260, 285-286.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

218. Nesse sentido, os atuais responsáveis pela fiscalização das avenças têm consignado clara e repetidamente a ausência de membros com formação ou conhecimentos que permitam a segura avaliação do cumprimento de obrigações tributárias e trabalhistas. Como consequência, parte da tarefa de acompanhamento do contrato que deveria caber às Comissões acaba sendo repassada a outras instâncias do SLU, fragilizando a segregação de funções objetivada⁹⁴.

219. Essa situação correlaciona-se com outro problema manifestado pela COMEX-19 e pela COMEX-24, qual seja, a não recomposição das Comissões, em função de exoneração ou falecimento de servidores designados para o encargo⁹⁵. No último relatório circunstanciado analisado pela equipe de auditoria, a COMEX-24 expressamente pontua os “cinco meses [em] que esta Comissão atua sem gerente e, portanto, coordenação, em função da não recomposição da Comissão” (DA_42, p. 321-322).

220. Cumpre notar que tais fatos importam em dificuldade à plena fiscalização contratual e violação ao art. 41, II, e § 3º, do Decreto Distrital n. 32.598/2010, e aos artigos 10 e 11 do Decreto Distrital n. 39.978/2019, os quais dispõem, *in verbis*:

Decreto Distrital n. 32.598/2010

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

(...);

II - o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

(...).

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou Comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

Decreto Distrital n. 39.978/2019

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:

I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;

II - **verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;**

III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, **com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato** a solução de problemas relacionados ao objeto.

Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 **competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial** e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

(Grifou-se.)

⁹⁴ DA_42, p. 46, 93-95, 125, 149-153, 197, 249-250.

⁹⁵ DA_42, p. 60, 140, 211-212, 252, 260, 308-309.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

221. Registre-se que as desconformidades ora apontadas se revelam não apenas causas dos problemas indicados acima, mas também fontes de riscos para o adequado cumprimento dos contratos e para a fiscalização a cargo do contratante. Assim sendo, compete ao TCDF **determinar ao SLU que adote providências com vista a garantir que as Comissões executoras sejam compostas por servidores em quantidade condizente com a dimensão e a complexidade das avenças e com formação ou conhecimentos consentâneos com as respectivas atribuições, notadamente no que respeita à fiscalização administrativa.**

222. Por fim, quanto ao tema, no momento da fiscalização, a equipe de auditoria se deparou com a ocorrência de os relatórios e demais documentos firmados pelas Comissões serem finalizados com o nome de agentes que não mais as compõem, seguidos de expressões como “falecimento” ou “exonerado”⁹⁶. Neste ponto, cumpre salientar que as Comissões Executoras dos Contratos se abstiveram de incluir, na documentação por elas produzida, os nomes de servidores que não integram formalmente a respectiva Comissão, independentemente da causa (PT_71⁹⁷, p.7). Desse modo, entendemos adequada a atuação das Comissões, razão pela qual se deixa de apresentar proposição acerca do fato em apreço.

Ausência de padronização nos procedimentos de controle adotados pelas Comissões executoras

223. Os relatórios bimestrais encaminhados em cumprimento às Decisões TCDF n. 462/2018 e 823/2021 (DA_41) e, principalmente, os relatórios circunstanciados de acompanhamento da execução contratual (DA_42) demonstram que os procedimentos adotados pelas Comissões executoras e os respectivos registros não seguem um padrão, apresentando diferenças não apenas de extensão, mas também de profundidade.

224. Nesse sentido, é possível observar que a documentação produzida pela COMEX-24, por exemplo, é consideravelmente mais completa e detalhada do que a da lavra da COMEX-19, seja nas ocorrências regulares das contratações, seja nas explicações para aquelas que fogem ao padrão e nas justificativas para a adoção das respectivas providências.

225. Tal questão mostra-se relevante na medida em que os relatórios circunstanciados se prestam não apenas a viabilizar o acompanhamento da execução e da fiscalização contratual por gestores e órgãos de controle, mas também a identificar lacunas e necessidades de ajustes em procedimentos, bem como subsidiar eventuais análises para fins de aditivos contratuais ou para futuras contratações da autarquia. A descrição clara de ocorrências contratuais e a inclusão de históricos, gráficos e comparações, como presentes nos relatórios da COMEX-24, são, mais do que salutares, necessárias para que os relatórios não constituam mera formalidade burocrática.

226. O que aqui se expende é corroborado pelo disposto nos artigos 46, 49 e 50, I, a e II, a, da Instrução Normativa n. 5/2017-SEGES/MP, *in verbis*:

Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas

⁹⁶ e.g., DA_42, p. 49, 119, 128, 153, 198-199 e 309-310.

⁹⁷ e-DOC A5C302FF-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei n. 8.666, de 1993.

§ 1º O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com os documentos de que trata o § 4º do art. 42.

§ 2º As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

Art. 49. O recebimento provisório e definitivo dos serviços deve ser realizado conforme o disposto nos arts. 73 a 76 da Lei n. 8.666, de 1993, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei n.º 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, **o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções** e orientar-se pelas seguintes diretrizes:

I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou **equipe de fiscalização**, nos seguintes termos:

a) elaborar **relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários**, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

(...);

II - o **recebimento definitivo pelo gestor do contrato**, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:

a) realizar a **análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa** e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

(Grifou-se.)

227. Ressalve-se que a extensão dos relatórios não indica, *per se*, sua qualidade ou completude, cabendo evitar repetições de trechos de documentos relativos a meses anteriores, as quais podem ser substituídas por meras remissões ou reiterações.

228. Neste ponto, reputa-se adequado **recomendar ao SLU que**, a partir dos trabalhos da COMEX-18 e da COMEX-24, **adote medidas com vista a padronizar os procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual**.

Causas

229. Falhas na emissão ou recepção de sinais de GPS. Insuficiência na quantidade e qualificação técnica dos fiscais. Ausência de padronização para fiscalização qualitativa. Ausência de padronização nos procedimentos de controle da fiscalização contratual.



Efeitos

230. Risco para a adequada, impessoal e objetiva fiscalização contratual. Qualidade do serviço prestado prejudicado.

Considerações do gestor/terceiro interessado

231. No que se refere à fiscalização quantitativa, as Comissões alegaram (PT_71, p.3) que, durante a execução dos contratos, surgiram problemas como os decorrentes da alocação, da capacitação e da escassez de pessoal que não estavam claramente detalhados no Termo de Referência.

232. Sobre o assunto, o Grupo de Trabalho para Geoinformação identificou a necessidade (PT_71, p. 6-7) de se trabalhar com uma margem percentual em relação à quilometragem executada, além de outras possibilidades de ajustes no arquivo vetorial e na periodização dos envios GPS, devido a dificuldades relacionadas ao envio dos sinais GPS em tempo real e à instabilidade nas análises do Simlur. Além disso, em virtude das mencionadas dificuldades, o Grupo considerou desafiador sustentar a metodologia de monitoramento via Simlur para contratos futuros, para fins de pagamento, e informou que formas mais eficientes de monitoramento via GPS já estão sendo estudadas.

233. Especificamente quanto ao Simlur, as Comissões informaram (PT_71, p.3-4) que foi criado um grupo de trabalho multidisciplinar, por intermédio da Instrução n. 02, de 28 de janeiro de 2022, com o objetivo de estudar as excepcionalidades detectadas, referentes às discrepâncias e aos erros de medição quantitativa, de analisar erros que podem ter origem sistêmica, bem como de promover padronização dos procedimentos adotados.

234. Ademais, constataram (PT_71, p.3) que, durante a execução dos serviços, houve considerável aumento na qualidade do envio de sinais via GPS, bem como melhoramento no uso do Simlur, para a varrição manual, e, por essa razão, a necessidade de promover ajustes manuais foi reduzida.

235. Para a fiscalização qualitativa, as Comissões alegaram (PT_71, p.3-4) que o grupo de trabalho multidisciplinar supramencionado também tem como objetivo estudar um modelo de avaliação qualitativa da varrição, com estabelecimento de cronograma com amostra de circuitos aleatórios para fiscalização.

236. Por fim, as Comissões reforçaram (PT_71, p.3-4) que não há fiscais suficientes e devidamente qualificados para realizar a medição qualitativa. Outrossim, ressaltaram que os Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, bem como o Termo de Referência, são silentes em relação à possibilidade de se realizar glosas motivadas pela má qualidade dos serviços prestados.

237. Já no que tange à fiscalização administrativa e à recomposição das Comissões executoras, alguns desafios enfrentados na rotina de fiscalização dos contratos foram apontados (PT_71, p.5) como: falta de capacitação adequada; pouca disponibilidade de tempo dos membros integrantes das Comissões, por desempenharem várias atribuições concomitantemente; alta rotatividade; e falta de poder de gestão de ocupantes de cargos-chave.

238. Cumpre salientar ainda que as Comissões entenderam (PT_71, p.5) como pertinente a recomendação, emitida no RPA, no sentido de que os fiscais dos núcleos de



limpeza urbana do SLU, no que tange à varrição manual, dediquem-se preferencialmente ao controle qualitativo, visto que o controle quantitativo pode ser objeto de fiscalização administrativa.

239. Com relação à ausência de padronização nos procedimentos de controle, as Comissões apontaram (PT_71, p.6) que não há um instrumento que estabeleça padrões procedimentais mínimos, bem como relataram problemas que comprometem a padronização dos elementos gráficos, decorrentes do não funcionamento adequado do *dashboard* GIS Gestão, de onde são extraídos os gráficos empregados nos relatórios circunstanciados.

240. Por derradeiro, ressalta-se que foi emitida a Circular n. 3/2022 - SLU/PRESI/DIAFI, a qual orienta as Comissões Executoras dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 a não mais incluírem, nos documentos elaborados, os nomes de servidores que não integram formalmente a respectiva Comissão, independentemente da causa.

Posicionamento da equipe de auditoria

241. Com base na manifestação da jurisdicionada, verifica-se a manutenção das evidências e do achado, com as devidas alterações nas proposições.

242. Nesse viés, em que pese o Grupo de Trabalho para Geoinformação ter se manifestado no sentido de estar trabalhando para que o monitoramento via GPS seja aprimorado, este ainda não se encontra em perfeito funcionamento.

243. Ademais, impende salientar a manifestação do retromencionado Grupo de Trabalho de que a metodologia de monitoramento via Simlur, para fins de pagamento, dificilmente será sustentável para futuros contratos.

244. Quanto aos ajustes manuais e sua necessidade de padronização, estabeleceu-se um grupo de trabalho para normatizar o assunto, por intermédio da Instrução n. 02, de 28 de janeiro de 2022, mas que ainda não houve a efetiva regulação dos critérios a serem adotados para os ajustes manuais eventualmente realizados.

245. Outrossim, persiste a incapacidade de avaliar qualitativamente os serviços de varrição, seja por falta de fiscais em número suficiente, como alegado pelas Comissões executoras dos contratos, seja por ausência de normatização adequada.

246. Ademais, frisa-se que a ausência de instrumentos efetivos de avaliação qualitativa compromete diretamente a qualidade dos serviços prestados. Nessa senda, ressalta-se que os custos previstos para a execução contratual foram embasados em um padrão que considera, além de aspectos quantitativos, atributos qualitativos. Dessa forma, pode-se afirmar que a má qualidade na prestação dos serviços impacta frontalmente a devida execução contratual, haja vista que, ainda que a prestação não seja a contento, as contratadas recebem pelo serviço como se assim o fosse.

247. Assim, tendo em conta a manifestação das Comissões relativa à ausência de previsão de mecanismos de sanções no que tange à má qualidade dos serviços prestados e em análise ao Termo de Referência, é de salutar importância que, para contratos futuros, além de instrumentos que permitam medir adequadamente os critérios qualitativos da prestação dos serviços, conforme mencionado anteriormente, sejam claramente estabelecidos indicadores de desempenho, que permitam a aplicação de sanções definidas e bem delineadas relativas a má qualidade na prestação contratual. Já no que se refere à carência de pessoal capacitado, à ausência de recomposição das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Comissões e à falta de padronização, verifica-se que tais evidências foram corroboradas pela manifestação conjunta das Comissões de Executores dos Contratos.

248. Por fim, em vista do cumprimento da proposição “e” do RPA, com base nos relatórios bimestrais encaminhados, em junho de 2021, pelas Comissões Executoras dos Contratos, em que se abstiveram de incluir, na documentação por elas produzida, os nomes de servidores que não integram formalmente a respectiva Comissão, decide-se por não se apresentar proposição nesse sentido.

Proposições

249. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, **no prazo de 90 dias:**
 - a. enquanto o estudo promovido pelo Núcleo de Geoprocessamento não for concluído e aprovado pelas instâncias superiores do SLU, padronize a atuação das Comissões executoras diante de casos excepcionais que demandem ajustes manuais em razão de falhas nos sistemas de GPS do serviço de varrição manual (Achado 2.3);
 - b. faça constar dos relatórios circunstanciados mensais das Comissões executoras dos contratos, bem como da documentação que subsidia a liquidação da despesa, de forma expressa e objetiva, os critérios adotados para os ajustes manuais eventualmente realizados, de modo a se viabilizar o adequado controle interno e externo dos pagamentos (Achado 2.3);
 - c. formalize procedimentos a serem adotados pelos fiscais dos núcleos de limpeza urbana para fins de controle qualitativo dos serviços de varrição manual (Achado 2.3);
- II. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:
 - a. adote providências com vista a garantir que as Comissões executoras sejam compostas por servidores em quantidade condizente com a dimensão e a complexidade das avenças e com formação ou conhecimentos consentâneos com as respectivas atribuições, notadamente no que respeita à fiscalização administrativa (Achado 2.3);
 - b. dê prosseguimento aos estudos, com vistas a encontrar uma solução mais eficiente para o sistema de monitoramento dos contratos, tendo em vista manifestação da equipe de Geoinformação (Achado 2.3);
- III. recomendar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:
 - a. a partir dos trabalhos da COMEX-18 e da COMEX-24, adote medidas com vista a padronizar os procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual (Achado 2.3);
 - b. nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, preveja mecanismos de sanção por má qualidade do serviço prestado (Achado 2.3).



Benefícios esperados

250. Uniformização dos procedimentos fiscalizatórios. Impessoalidade e objetividade na fiscalização contratual. Ampliação da transparência contribuindo para melhor atuação do controle interno e externo sobre os pagamentos realizados. Qualidade na prestação do serviço.

2.3. QA 3 – Na execução dos contratos para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição, o SLU vem adotando as medidas necessárias ao atendimento das decisões desta Corte atinentes à matéria?

Parcialmente. Embora o SLU venha adotando medidas com vista ao cumprimento das decisões do TCDF, decorridos mais de 8 (oito) meses da prolação da última deliberação sobre o tema, evidenciou-se a insuficiência de tais providências. Observaram-se falhas nos procedimentos de vistoria de veículos e equipamentos, bem como a utilização de veículos em desconformidade com o termo de referência (TR). Igualmente segue pendente a instalação da totalidade de contêineres semienterrados previstos no TR, apesar de transcorridos mais de dois anos do início da execução contratual. Identificou-se, ainda, que com os sistemas utilizados pelo SLU, ainda não é possível realizar uma aferição observando os índices de produtividade dos caminhões compactadores e as velocidades médias de deslocamentos dos equipamentos utilizados na coleta e varrição mecanizada.

2.3.1. Achado 3.1 – Falhas nos procedimentos de vistoria de veículos e equipamentos

Critério

251. O item 21.2 do TR estabelece, como obrigação do SLU, a realização de vistoria nos veículos e equipamentos de forma ordinária (trimestralmente) e extraordinariamente, a critério da autarquia.

252. As vistorias visam assegurar o cumprimento das obrigações das contratadas no que concerne ao uso de veículos e equipamentos, conforme disposto no item 5.1.3.8, que trata da idade da frota, no item 20.11, o qual veda a utilização de veículos que não atendam às condições prescritas, e nos subitens do item 6, que estabelecem as exigências relativas às características de cada espécie de veículo.

253. O Anexo B do TR traz modelo de termo de vistoria veicular a ser preenchido pelos membros das Comissões executoras dos contratos.

Análises e Evidências⁹⁸

254. De posse do rol de veículos utilizados nos meses de junho/julho 2021, acompanhado dos certificados de registro e licenciamento (CRLVs) e dos últimos termos de vistoria lavrados para cada um dos equipamentos, foi possível empreender as análises a seguir demonstradas.

⁹⁸ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_51 – Avaliação dos Critérios 3.1.1 e 3.1.3 da Matriz de Planejamento.



Falhas no preenchimento dos termos de vistoria de veículos

255. Inicialmente, observaram-se falhas no preenchimento dos termos de vistoria, conforme discriminado a seguir, por contrato.

Tabela 5 - Percentual de falhas nos Termos de Vistoria

Irregularidade identificada	Contrato n. 18/2019	Contrato n. 19/2019	Contrato n. 24/2019
Campos sem preenchimento	61%	98%	100%
Ausência de identificação do responsável pela vistoria	17%	50%	-
Não preenchimento do campo “atendimento às condições para execução do serviço”	24%	38%	2%

Fonte: PT_31⁹⁹, abas “Contrato n. 18”, “Contrato n. 19” e “Contrato n. 24”

256. Supôs-se, em um primeiro momento, que o não preenchimento correspondesse à opção “não aplicável”, dado que o termo de referência (TR) trouxe um único modelo de termo de vistoria para os mais variados veículos empregados (Anexo B, DA_14, p. 264), formulário esse que não traz a opção “não aplicável”. Também induzia a conclusão nesse sentido o fato de a imensa maioria dos termos de vistoria examinados possuir itens distintos dos constantes do Anexo B do TR, destacadamente na categoria “Diversos”.

257. Em reunião realizada, em 04/10/2021, com membros da Diretoria Técnica (DITEC), da Diretoria de Limpeza Urbana (DILUR), da Diretoria de Gestão e Modernização Tecnológica (DIGET) e das três Comissões executoras dos contratos, indagou-se a respeito dos campos não preenchidos, obtendo-se como resposta que, em geral, o não preenchimento corresponderia de fato a item “não aplicável”.

258. Nada obstante, concluiu-se que a resposta é insatisfatória e não corresponde ao verificado na análise dos termos, uma vez que, em diversas vistorias, os campos não preenchidos são comuns a virtualmente todos os veículos, como “IPVA”, “Seguro”, “Programação Visual” e “Pneus”¹⁰⁰. Considerando essa circunstância, tampouco se pode aventar a possibilidade de se tratar de itens que seriam sanáveis imediatamente pelas empresas, o que oportunizaria a aprovação do veículo após os ajustes apontados.

259. Por conseguinte, entende-se recomendável que o SLU elabore novos modelos de termos de vistoria conforme o tipo de veículo, constando apenas os itens efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie. Em acréscimo, reputa-se necessário que o SLU adote medidas junto às Comissões executoras dos contratos, com vista a assegurar padronização, objetividade e acurácia no preenchimento dos termos de vistoria, bem como garantir que todos contenham, clara e expressamente, a informação acerca da aprovação ou rejeição do veículo ou equipamento avaliados.

Não realização de vistorias na forma prevista no termo de referência

260. Reportou-se à equipe de auditoria que, sob o fundamento de excessivo risco à saúde, em função da pandemia da Covid-19, estavam sendo realizadas, no momento da fiscalização do TCDF, apenas as vistorias de veículos “novos” (nunca submetidos ao SLU para exame). Dessa forma, constatou-se a seguinte situação, por contrato:

⁹⁹ Sem e-DOC associado.

¹⁰⁰ PT_31, Abas “Contrato n. 18”, “Contrato n. 19” e “Contrato n. 24”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Tabela 6 - Percentual de veículos vistoriados

Exercício da última vistoria	Contrato n. 18/2019	Contrato n. 19/2019	Contrato n. 24/2019
2019	54%	96%	-
2020	46%	4%	83%
2021	-	-	17%

Fonte: PT_31, abas "Contrato n. 18", "Contrato n. 19" e "Contrato n. 24"

261. De acordo com o item 21.2 do TR (DA_14, p. 60), é obrigação da contratante realizar vistoria nos veículos e equipamentos **trimestralmente** e, a seu critério, extraordinariamente. Conquanto se compreenda a adoção de medidas preventivas em função da pandemia, o SLU poderia, ao longo dos últimos 18 (dezoito) meses, ter adaptado os procedimentos de vistoria, ainda que os restringindo, temporariamente, a elementos externos, como IPVA, seguro, pneus, programação visual etc.

262. Corroborando o posicionamento aqui exarado o fato de, mediante o Decreto Distrital n. 42.253, de 30 de junho de 2021, o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal ter determinado o retorno ao trabalho presencial de todos os servidores que não integram grupos de risco.

263. Considera-se que, além de a não realização de vistorias acarretar o risco de utilização de veículos e equipamentos em desconformidade com requisitos e normas de segurança, representa estímulo aos contratados para não despender recursos na manutenção e adequação daqueles.

264. Nesse sentido, entende-se devido que a autarquia adote medidas com vista a retomar prontamente a realização de vistorias de todos os veículos e equipamentos, estabelecendo protocolo com procedimentos objetivos de modo a resguardar a saúde de seus agentes e dos funcionários das empresas contratadas.

Causas

265. Ausência de Termos de Vistoria adaptados para cada tipo de veículo, com os campos efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie. Ausência de orientação para uniformização no preenchimento dos Termos. Pandemia da Covid-19.

Efeitos

266. Circulação de veículos sem condições de segurança. Prestação do serviço prejudicado. Estímulo aos contratados para não despender recursos na manutenção e adequação da frota.

Considerações do gestor/terceiro interessado

267. As Comissões informaram (PT_72, p.3)¹⁰¹ que, em decorrência da pandemia do coronavírus (COVID-19), foram realizadas somente as vistorias extraordinárias, as quais abrangiam apenas veículos novos e veículos em que tinham sido identificadas irregularidades anteriormente.

¹⁰¹ e-DOC 12DEC3FB-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

268. Salienta-se que, embora as auditorias ordinárias não tenham sido realizadas no período, foram feitas fiscalizações por intermédio da análise dos Certificados de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLVs) (PT_72, p.4).

269. Além disso, apontaram (PT_72, p.3) que foram identificados problemas operacionais no preenchimento dos termos de vistorias, acessados pelos *tablets*, os quais não estavam disponíveis para os fiscais de operação, mas apenas para os gerentes, chefes de núcleo e gestores. Todavia, alegou-se que tais entraves foram sanados.

270. Outrossim, as Comissões sustentaram (PT_72, p.4) que, quando do retorno das vistorias ordinárias, a partir de dezembro de 2021, elevou-se a quantidade de veículos vistoriados em um curto período, fato que gerou problemas como falhas de preenchimento, considerados pelas Comissões como meras falhas formais. Ressalta-se também alegação das equipes de que o preenchimento dos termos de vistorias está sendo feito pelos *tablets* e não há funcionalidade para retificação de eventuais erros de preenchimento.

271. No que tange aos termos de vistoria, as Comissões entendem (PT_72, p.3) pela necessidade de elaboração de novos termos, conforme o tipo de veículo, com capacitação dos fiscais para execução das vistorias. Além disso, sugeriu-se que especificações técnicas como potência e IPVA sejam itens preenchidos em momento anterior à vistoria, com o intuito de se evitar e extinguir inconsistências.

272. Por fim, cumpre frisar que a COMEX-24 e a COMEX-18 apontaram (PT_72, p.4-5) algumas pendências às contratadas, referentes à documentação de vistoria, por intermédio do Ofício 61/2022- SLU/PRESI/COMEX-24 e do processo n. 00094-000000056/2020-88, respectivamente.

Posicionamento da equipe de auditoria

273. Primeiramente, salienta-se que os problemas operacionais enfrentados pelos fiscais com o preenchimento dos termos de vistoria, acessados pelos *tablets*, no período compreendido entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, não caracterizam justificativa para a não realização das vistorias ordinárias nesse lapso de tempo, haja vista que dentre os termos de vistoria apresentados pelas Comissões (DA_5¹⁰²), referentes a vistorias realizadas em período anterior ao retromencionado, há documentos preenchidos à mão e outros em meio eletrônico.

274. Nessa senda, sugere-se que estejam à disposição dos fiscais termos de vistoria impressos para que, na hipótese de impossibilidade de acesso ao módulo de vistorias, a realização das vistorias ordinárias não fique prejudicada.

275. Ato contínuo, tendo em vista a manifestação das Comissões, no sentido de que itens específicos do termo de vistoria já estejam previamente preenchidos, recomenda-se que, além dos campos já contemplados na resposta do jurisdicionado, a saber, potência e IPVA, estejam preenchidos também os itens: empresa contratada, tipo de equipamento, número do lote, marca, placa, prefixo, cor, data de fabricação, capacidade volumétrica, tempo máximo de uso ou qualquer outro que possa ser identificado por análise documental anteriormente à realização da vistoria.

¹⁰² e-DOC DFE06781-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

276. Ademais, sugere-se que esses itens sejam editáveis, no momento do preenchimento, a fim de possibilitar que o próprio fiscal altere seu conteúdo caso apresentem erros formais.

277. No que concerne à justificativa apresentada pelas Comissões de que houve erro no preenchimento dos termos de vistoria, em decorrência do elevado quantitativo de veículos a serem vistoriados, quando da retomada das vistorias ordinárias, salienta-se que tal fato não pode ser entendido como causa única para as falhas de preenchimento, pois, em análise aos termos de vistorias, provenientes de vistorias realizadas entre 2019 e 2020, também é possível verificar erros de preenchimento em vários campos, inclusive “Programação Visual” e “Pneus”. Logo, mesmo quando o quantitativo de veículos para vistoria não era alto, verificou-se falhas no preenchimento dos termos de vistoria.

278. Outrossim, a COMEX-24 alega que, embora tenham ocorrido falhas no preenchimento dos termos de vistoria, todos os veículos estavam em conformidade com o especificado. Nesse cenário, impende salientar que não foram identificadas, nos documentos apresentados pela Comissão, informações que corroborem a afirmação, já que, conquanto alguns itens do termo de vistoria sejam passíveis de conferência pelos documentos do veículo como CRVLS, há itens em que se faz necessária a vistoria presencial, a exemplo da “Programação Visual” e “Pneus”.

279. Cumpre ressaltar, ainda, que o Anexo B do Termo de Referência traz modelo de termo de vistoria veicular a ser preenchido pelos fiscais, desse modo, não se vislumbra a justificativa de que o não preenchimento de itens do termo de vistoria se trata apenas de mera falta formal, pois, as vistorias visam assegurar o devido cumprimento das obrigações contratuais. Por conseguinte, o correto preenchimento dos termos de vistoria constitui pressuposto para controle de que os veículos e equipamentos atendem as especificações previstas contratualmente.

Proposições

280. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I.determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, **no prazo de 90 dias:**

a. adote medidas junto às Comissões executoras dos contratos, com vista a assegurar padronização, objetividade e acurácia no preenchimento dos termos de vistoria, bem como garantir que todos contenham, clara e expressamente, a informação acerca da aprovação ou rejeição do veículo ou equipamento avaliados (Achado 3.1);

b. adote medidas com vista à realização de vistorias de todos os veículos e equipamentos, estabelecendo protocolo com procedimentos objetivos de modo a resguardar a saúde de seus agentes e dos funcionários das empresas contratadas (Achado 3.1);

c. a fim de subsidiar análises futuras pelo Tribunal, se posicione quanto aos apontamentos feitos pela COMEX-24 acerca da empresa Suma Brasil, conforme Ofício 61/2022- SLU/PRESI/COMEX-24, bem como sobre as pendências relativas ao processo n. 00094-000000056/2020-88 da COMEX-18 referentes à documentação de vistoria (Achado 3.1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

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

- a. elabore novos modelos de termos de vistoria conforme o tipo de veículo, constando apenas os itens efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie (Achado 3.1);
- b. adote medidas com vistas a estabelecer que itens específicos, que possam ser identificados por análise documental anteriormente à realização da vistoria, já estejam previamente preenchidos nos termos de vistoria, com possibilidade de edição em caso de erros (Achado 3.1);
- c. adote providências no sentido de prever alternativa impressa de termos de vistoria, a fim de dar prosseguimento às vistorias em caso de mal funcionamento dos *tablets* (Achado 3.1).

Benefícios esperados

281. Garantia da circulação de veículos em condições adequadas à prestação do serviço. Contribuir para a qualidade da prestação do serviço.

2.3.2. Achado 3.2 – Utilização de veículos e equipamentos em desconformidade com o termo de referência

Critério

282. De acordo com o item 5.1.3.8 do TR, os veículos empregados na execução contratual devem ser novos ou seminovos, não podendo ultrapassar 5 (cinco) anos. De seu turno, o item 6.1 estabelece que os veículos devem ser adequados e estar em condições de realizar os serviços na forma estipulada no TR, sendo motivo de recusa a ausência de atendimento às orientações básicas das especificações elencadas ao longo do item 6 do termo de referência.

283. Conforme itens 6.11 e 20.11 do TR, não é permitido o uso de veículos e equipamentos com qualquer deficiência de sinalização, pintura, programação visual e limpeza, devendo a contratada trocar aqueles que não atenderem às exigências dos serviços, por determinação do SLU. O cumprimento dessa obrigação contratual é, idealmente, garantido pelas vistorias, previstas para serem realizadas de forma ordinária, trimestralmente, e extraordinariamente, a critério da autarquia (item 21.2 do TR).

284. De seu turno, o item 6.6 do TR exige que os veículos sejam dotados de equipamentos de rastreamento via satélite (GPS) e tacógrafos providos de disco/diagrama, cujo acesso por parte dos órgãos de controle interno e externo deve ser sempre garantido.

285. O GPS (*Global Positioning System*) consiste em sistema de navegação por satélite operado a partir de um dispositivo móvel, viabilizando o acompanhamento do deslocamento dos veículos empregados nos serviços contratados e o monitoramento da observância dos planos de serviços, os quais contêm os circuitos a serem trilhados.

286. Em complemento, o Anexo E do TR (“Sistema de monitoramento e padronização de arquivos vetoriais entregues pelas empresas ao SLU/DF”) estabelece os veículos e equipamentos em que deverão ser instalados os dispositivos de monitoramento, bem como outras informações a serem disponibilizadas via internet (item 4) e relatórios com outros dados relevantes para o acompanhamento (item 6).



287. O tacógrafo, formalmente denominado registrador instantâneo e inalterável de velocidade e tempo, é o dispositivo que deve apresentar e disponibilizar, a qualquer momento, no mínimo, as seguintes informações de um veículo (Resolução Contran n. 92/1999, art. 2º)¹⁰³:

- velocidades desenvolvidas;
- distância percorrida pelo veículo;
- tempo de movimentação do veículo e suas interrupções;
- data e hora de início da operação;
- identificação do veículo;
- identificação dos condutores; e
- identificação de abertura do compartimento que contém o disco ou de emissão da fita diagrama.

288. Em outro giro, o § 1º do art. 54 da Lei Federal n. 8.666/1993 dispõe que os contratos devem estabelecer as condições para sua execução, expressas em cláusulas conformes com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. Conexo a esse enunciado, o art. 55, XI, da Lei de Licitações, estabelece, como cláusula essencial do contrato, sua vinculação à proposta vencedora, o que está consubstanciado na cláusula segunda dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 (DA_8, p. 2).

289. Trata-se de normas que visam concretizar a isonomia entre os licitantes, impedindo que, após sagrar-se vencedora do certame, a empresa execute a avença de uma forma que não foi objeto da competição. Por conseguinte, não é dado às contratadas prestar os serviços em desconformidade com as propostas que ofereceram, sob pena descumprimento contratual e violação à lei.

290. Ao SLU, como contratante, compete agir para assegurar que a proposta e a avença sejam observadas, sem prejuízo da apuração de eventual transgressão e da aplicação das consequências jurídicas prescritas nas normas legais e contratuais.

291. Quanto aos caminhões compactadores para operação de contêineres semienterrados, os itens 3.1.26 e 3.1.27 do TR impõem que sejam adquiridos concomitantemente aos respectivos papa-lixos. Não se extrai do termo de referência ou de seus anexos, bem como dos contratos, autorização ou vedação para que os veículos utilizados com essa finalidade sejam locados.

Análises e Evidências

Idade da frota

292. **Nenhum** dos veículos cuja documentação foi examinada foi fabricado anteriormente ao ano de 2016, não tendo sido identificada, portanto, utilização de veículos com idade máxima da frota ultrapassada¹⁰⁴. Por conseguinte, entende-se atendido o item III.b.3 da Decisão n. 967/2021.

¹⁰³ Além de exigido no item 6.6 do TR, o tacógrafo é obrigatório, por força de lei, para os veículos de carga de peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas (Lei Federal n. 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro –, art. 105, II).

¹⁰⁴ item 5.1.3.8 do TR – DA_14, p. 37.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

293. Cumpre registrar que, nos relatórios bimestrais encaminhados pela Comissão executora do contrato n. 18/2019 (COMEX-18) em atendimento às Decisões TCDF n. 462/2018 e 823/2021, os agentes do SLU referem que tal controle vem sendo realizado por meio das notas fiscais, o que viabiliza uma fiscalização ainda mais precisa da observância da idade da frota (DA_41, p. 13 e 59).

Utilização de veículos em desacordo com o TR¹⁰⁵

294. Em resposta à NA 16, o SLU informou que os veículos são considerados reprovados quando, por ocasião da vistoria, constata-se desacordo entre o apresentado pela empresa e os requisitos e especificações estabelecidos no TR (DA_22¹⁰⁶, p. 3). Acerca do procedimento em caso de reprovação, assim discorreu a autarquia (DA_22, p. 3-4):

Durante as vistorias *in loco*, caso sejam detectadas inconformidades, de imediato a empresa é solicitada a realizar o reparo. Na maioria das vezes, como o pátio de saída dos veículos conta com uma área destinada ao apoio mecânico, as falhas são reparadas prontamente. Assim, o veículo é aprovado naquele momento para executar o trajeto planejado.

Em alguns serviços as empresas possuem uma reserva contingente de veículos além da contratual que pode atuar nesses momentos, em substituição aos que estão comprometidos. Caso não haja veículo reserva e não seja possível o reparo imediato, a depender da gravidade da não conformidade, o veículo é liberado para operação para que a prestação de serviço não fique prejudicada, devendo ser apresentado posteriormente e com a maior brevidade possível para nova vistoria.

(...).

Ocasionalmente, quando não é detectado relevante comprometimento na prestação do serviço, não há a proibição da utilização dos veículos com especificações técnicas incongruentes às contratuais enquanto se dá a sua regularização, uma vez que se pressupõe que a sua interrupção ocasionaria maiores agravos à população.

Ressalta-se que esta autarquia realiza serviço de caráter essencial, cuja interrupção ocasiona sérias consequências à ordem pública, sendo esse aspecto dosado em todo o processo de tomada de decisão, para que a população não fique prejudicada.

(...).

Após a comunicação por parte [da] contratada do saneamento das falhas, é realizada nova vistoria para atestar a conformidade.

295. A alegada realização de nova vistoria para atestação de regularidade do veículo deveria inviabilizar que os últimos termos de vistoria preenchidos para cada veículo contivessem itens faltantes, vencidos ou carentes de reparo. Contudo, verificou-se o que segue:

¹⁰⁵ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao tema, constam do PT_51 – Avaliação dos Critérios 3.1.1 e 3.1.3 da Matriz de Planejamento.

¹⁰⁶ e-DOC 0CBF8CF3-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Tabela 7 - Percentual de Termos de Vistoria com falhas identificadas

	Contrato n. 18/2019	Contrato n. 19/2019	Contrato n. 24/2019
Aprovados com itens ausentes ou carentes de reparos	24%	27%	-
Vistoria inconclusiva com itens faltantes ou carentes de reparo	50%	5%	-

Fonte: PT_31, abas "Contrato n. 18", "Contrato n. 19" e "Contrato n. 24"

296. Diante do exposto, conclui-se pela:
- aprovação de veículos que deveriam ter sido rejeitados pela vistoria;**
 - não realização de vistoria para conferência do saneamento de falhas apontadas; e**
 - utilização de veículos em desconformidade com os requisitos e especificações do termo de referência.**

297. Logo, o item III.b.1 da Decisão n. 967/2021¹⁰⁷ deve ser tido por **não atendido**.

298. Por derradeiro, verificou-se que 49%¹⁰⁸ dos veículos cuja vistoria foi "inconclusiva" foram utilizados no serviço de coleta **no dia da vistoria ou no dia seguinte**, ainda que com algumas das seguintes irregularidades apontadas na vistoria:

- campo "**Pneus**" não preenchido;
- campo "**Sistema de rastreamento GPS**" não preenchido;
- indicação de **necessidades de reparos**; e
- campos "**IPVA**" e "**Seguro**" não preenchidos.

Indisponibilidade de equipamentos e respectivas funcionalidades exigidos no TR e na legislação¹⁰⁹

299. Abaixo, seguem as constatações, discriminadas por avença.

Contrato n. 18/2019 (Valor Ambiental)

300. Os relatórios encaminhados pela COMEX-18 indicam a presença de GPS e tacógrafos nos veículos incluídos na amostra, constando informações como localização, velocidades, distâncias, tempo de movimentação e interrupções dos veículos, bem como sua identificação. Contudo, as planilhas sequer possuem o campo de identificação do condutor, o que gera dúvidas acerca da plena adequação dos registradores (DA_58, p. 7-3862).

301. Embora não seja possível afirmar ser o caso dos tacógrafos utilizados no âmbito do contrato n. 18/2019, convém consignar que, nos termos do art. 230, XIV, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal n. 9.503/1997), conduzir o veículo com registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo viciado ou defeituoso configura

¹⁰⁷ "O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal: (...); b) que tome providências imediatas para o cumprimento dos itens dos Projetos Básicos e dos Termos de Referência dos Contratos, que tratam da: b.1) utilização de veículos em conformidade com o especificado, substituindo aqueles reprovados nas vistorias periódicas".

¹⁰⁸ PT_31, abas "Contrato n. 18", "Contrato n. 19" e "Contrato n. 24".

¹⁰⁹ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que concerne à matéria, constam do PT_52 – Avaliação do Critério 3.1.2 da Matriz de Planejamento.



infração grave, ensejando a aplicação de multa e a **retenção do veículo para regularização**, o que pode representar risco à prestação dos serviços.

302. Isso posto, cumpre à Comissão executora adotar providências para que os equipamentos exigidos pelo TR sejam dotados de todas as funcionalidades necessárias e disponibilizem todas as informações prescritas na legislação vigente.

Contrato n. 19/2019 (Sustentare Saneamento)

303. Segundo a Comissão, a empresa contratada monitora seus caminhões por meio da plataforma INLOG, que “não dispõe de uma funcionalidade que nos permita exportar todos os pontos GPS em uma tabela XLS. Além disso, a INLOG ainda irá desenvolver a funcionalidade de extração da velocidade em cada ponto GPS”. Diante dessa realidade, as informações foram prestadas com base no banco de dados do Simlur (DA_59¹¹⁰, p. 356).

304. Entretanto, análise das novas planilhas encaminhadas **não permite concluir pela presença e adequação dos tacógrafos**. Assim como no caso do contrato n. 18/2019, sequer consta o campo relativo à identificação do condutor (DA_59, p. 359-1185).

305. Ainda, o objetivo da requisição dos relatórios era verificar a existência, a utilização e a adequação dos equipamentos, e não simplesmente conhecer informações como a “velocidade média”. De todo modo, estes dados, calculados pela própria Comissão (DA_59, p. 356-357), apresentam inconsistências que prejudicam sua confiabilidade, como **velocidades médias de 252km/h e 437km/h** (DA_59, p. 360).

306. Dessa forma, **se** os veículos da empresa possuem tacógrafos e GPS, estes não estão dotados de todas as funcionalidades para as quais foram exigidos. Por conseguinte, deve a Comissão executora adotar medidas com vista a assegurar o pleno atendimento aos termos da avença, bem como apurar eventual descumprimento contratual, no que tange à presença e ao funcionamento dos equipamentos exigidos pelo TR.

Contrato n. 24/2019 (Suma Brasil)

307. Os relatórios encaminhados pela COMEX-24 (DA_60¹¹¹, p. 7-1157) possuem todos os campos esperados, permitindo concluir pela presença dos equipamentos mencionados no item 6.6 do TR. Nada obstante, cumpre registrar que há lacunas no campo de identificação do condutor¹¹².

Utilização de caminhões compactadores locados para operação de contêineres semienterrados¹¹³

308. Verificou-se que 82%¹¹⁴ dos veículos apresentados pela empresa Valor Ambiental Ltda. (contrato n. 18/2019) correspondem a **veículos locados** junto à Asa Locadora de Veículos Ltda. (DA_15¹¹⁵, p. 51-61).

¹¹⁰ e-DOC 46C74700-e.

¹¹¹ E-DOC 4397001E-e.

¹¹² e.g., DA_60, p. 118, 450, 552 e 893.

¹¹³ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao tema, constam do PT_53 – Avaliação dos Critérios 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 da Matriz de Planejamento.

¹¹⁴ Nove (9) dos onze (11).

¹¹⁵ E-DOC BEF20AE9-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

309. Em reunião ocorrida em 04/10/2021, indagou-se aos agentes do SLU se vislumbravam alguma dificuldade decorrente da utilização de veículos locados, ao que se respondeu negativamente.

310. Contudo, reputam-se presentes, ao menos, seis problemas relacionados a tal situação:

1. O TR é expresso e claro ao prescrever a **aquisição** dos veículos pela contratada (itens 3.1.26 e 3.1.27);
2. A **proposta** apresentada pela empresa, vencedora do Lote 1 do Pregão Eletrônico n. 02/2018, **não prevê a utilização de veículos locados** para operação de contêineres semienterrados;
3. A **planilha de custos**, que fundamentou o valor de referência do serviço P1 (Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares em áreas comuns e de difícil acesso) e estabeleceu as bases para a concorrência, foi elaborada considerando custos relacionados à **propriedade** dos veículos, como “Seguro Casco”, “IPVA” “DPVAT” e “Licenciamento” (DA_14, p. 63);
4. A **metodologia adotada para aferição do custo dos equipamentos/veículos** parte de premissas, rubricas e custos relacionados à **propriedade** de veículos, sejam referentes à “Depreciação” (“Valor de aquisição”, “Valor residual” e “Vida útil”), sejam atinentes aos “Juros” (“Custo horário dos juros pela disponibilidade” e “Taxa de juros anual”) (DA_14, p. 77);
5. Nos casos em que se entendeu adequada a utilização de **veículos locados**, consignou-se claramente na planilha de custos, como nos casos de **veículos leves e utilitários para deslocamento de pessoal e ferramentas** (DA_14, p. 75); e
6. Como se trata de equipamentos fundamentais para o desempenho das obrigações contratuais, cuja disponibilidade no mercado não se compara com a de veículos leves e utilitários, o fato de a contratada não ser a proprietária representa **risco à prestação do serviço**, na medida em que fica sujeita a eventuais restrições sobre patrimônio alheio, em relação ao qual não possui, *a priori*, qualquer ingerência.

311. Nessa senda, reputa-se **devido** que a autarquia adote medidas junto à contratada com vista a garantir a plena observância do contrato, destacadamente dos itens 3.1.26 e 3.1.27 do TR.

312. Em atendimento ao disposto na Resolução TCDF n. 271/2014¹¹⁶, sugerir-se-á a remessa do Relatório Prévio de Auditoria às empresas contratadas, notadamente a Valor Ambiental Ltda., para que, querendo, apresentem suas considerações.

¹¹⁶ Art. 1º A comunicação a que se refere o art. 41, § 2º, da Lei Complementar n. 01/94 destina-se exclusivamente ao órgão ou à entidade fiscalizada e será precedida de concessão de prazo ao Gestor para apresentação de considerações circunstanciadas sobre as questões, os achados e as propostas de correção ou de melhorias contidas em Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção.

§ 1º A apresentação de considerações referida no caput tem o objetivo de dar ao órgão ou entidade fiscalizada a oportunidade de exercer o direito prévio de manifestação, conhecendo e questionando o trabalho de auditoria ou de inspeção, e seu conteúdo subsidiará a deliberação de mérito, pela Corte de Contas, do Relatório Final, em especial as propostas que possam afetar direitos ou interesses da entidade fiscalizada, e será requerida ao Gestor por meio de



Causas

313. Ausência de controle de qualidade das vistorias. Falhas na fiscalização contratual.

Efeitos

314. Benefício indevido à empresa executora por não incorrer em custos típicos da aquisição dos veículos. Risco à prestação do serviço.

Considerações do gestor/terceiro interessado

315. Em manifestação conjunta a respeito da utilização de veículos e equipamentos em desconformidade com o Termo de Referência (TR), as Comissões de Executores dos Contratos n. 18/2019 (COMEX-18), 19/2019 (COMEX-19) e 24/2019 (COMEX-24) destacaram o cumprimento do item 5.1.3.8¹¹⁷ do TR pelas contratadas. Nesse sentido, assinalaram que o TCDF não verificou veículos fabricados antes do ano de 2016 (PT_73¹¹⁸, p. 2).

316. Acerca das desconformidades, remeteram às justificativas já oferecidas quanto ao achado 3.1. Em resumo, alegaram que a pandemia do coronavírus (Covid-19) prejudicou a realização das vistorias regulares (trimestrais), de modo que foram realizadas apenas vistorias extraordinárias, com vistas a regularizar a frota referente às irregularidades anteriormente identificadas, bem como vistoriar veículos novos (PT_73, p. 2).

317. As Comissões vinculadas aos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 constataram a utilização de veículos em desacordo com o TR, ou seja, com especificações inferiores às contratuais. Embora as referidas Comissões não tenham detectado prejuízos operacionais advindos da situação observada, após investigações acerca deste fato – com a instauração dos respectivos processos visando apuração de responsabilidade –, concluíram pela necessidade de efetuar glosas (PT_73, p. 3-5).

318. No tocante às amostras da auditoria em que foram identificadas falhas nos registros dos tacógrafos (§300¹¹⁹), a COMEX-18 referenciou a manifestação fornecida pela equipe de geoprocessamento do SLU no Despacho/SLU/PRESI/DIRAD/ GTGEO, que, por sua vez, afirmou que estava focada em obter os sinais GPS dos principais serviços. Apesar disso, a equipe pretende cobrar o recebimento dos sinais de GPS de todos os outros

Despacho Singular exarado pelo Conselheiro-Relator. § 2º O prazo mencionado no caput será improrrogável, não podendo superar trinta dias contados na forma prevista no Regimento Interno do Tribunal.

§ 3º A não apresentação de considerações dentro do prazo fixado ensejará preclusão ao direito de manifestação prévia, devendo, nesse caso, ser juntado aos autos o documento de requisição mencionado no § 1º, com o respectivo recibo.

§ 4º A manifestação prévia do Gestor não será exigida nos processos cujo objeto da auditoria ou da inspeção for exclusivamente a verificação de cumprimento de decisões Plenárias, quando as proposições apresentadas no Relatório Prévio reiterarem, no mérito, decisões anteriores ou, ainda, na hipótese de proposição de medida cautelar, nos termos dos arts. 84, VIII e 198 do Regimento Interno do Tribunal.

§ 5º As propostas para aplicação de sanção e imputação de débito somente constarão do Relatório Final de auditoria ou de inspeção.

Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos contratados – terceiro interessado – pelo órgão ou entidade fiscalizada as disposições contidas no artigo anterior, sempre que o Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção contemplar proposição que possa afetar seus interesses.

¹¹⁷ Somente serão aceitos para execução do contrato veículos novos ou seminovos com até 5 (cinco) anos de uso durante toda vigência do contrato e estes veículos não poderão ultrapassar o prazo de cinco anos, a ser comprovado mediante vistoria, a ser realizada pela CONTRATANTE.

¹¹⁸ e-DOC CEA8C7E8-e.

¹¹⁹ Os relatórios encaminhados pela COMEX-18 indicam a presença de GPS e tacógrafos nos veículos incluídos na amostra, constando informações como localização, velocidades, distâncias, tempo de movimentação e interrupções dos veículos, bem como sua identificação. Contudo, as planilhas sequer possuem o campo de identificação do condutor, o que gera dúvidas acerca da plena adequação dos registradores (DA_58, p. 7-3862).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Serviços do Pregão 02/2018 a partir do segundo semestre de 2022, o que ajudaria futuramente a fazer os estudos de velocidade e dimensionamento de frota (PT_73, p. 3-4).

319. A COMEX-19, por seu turno, informou que tem atuado junto ao setor de geoprocessamento no sentido de avaliar os sinais e registros de tacógrafos, de forma a mitigar a ocorrência de erros formais que acarretem inconsistência de dados.

320. Ressaltou ainda que instaurou processo de apuração de irregularidade (00094-00007174/2020-17), no qual foi noticiada a falha cometida no que se refere à ausência de GPS nos equipamentos e veículos da contratada.

321. Diante da morosidade da Sustentare em cumprir esses itens do contrato, foi aberto um processo de sanção e penalidade; já a COMEX-24 enfatizou que somente aprovou os veículos que realmente estavam aptos à execução dos serviços. Ademais, aludindo ao § 228 do relatório prévio de auditoria, disse que os relatórios desta Comissão possuem todos os campos esperados, sendo as lacunas de identificação do condutor **mera falta formal** no preenchimento. Afirmou, por derradeiro, que espera sanar as falhas no preenchimento dos termos com a elaboração de documentos específicos para cada veículo (PT_73, p. 04-05).

322. Em relação às respostas das contratadas, a empresa Valor Ambiental Ltda. alegou que todos os veículos e equipamentos estão regulares e atendem às especificações do contrato. Informou, ainda, que notificou o SLU de que os veículos locados seriam de uso exclusivo e fim específico para o contrato n. 18/2019, não havendo oposição da autarquia. Tal fato foi corroborado pelo Despacho - SLU/PRESI/DITEC, da diretoria técnica da SLU, opinando pela regularidade da locação de veículos. Por sua vez, a empresa Sustentare Saneamento S.A., por meio de ofício, informou que as vistorias dos veículos são de incumbência exclusiva do SLU. A empresa Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. (Suma Brasil) não se manifestou sobre o tema (PT_73, p. 4-5).

Posicionamento da equipe de auditoria

323. Cumpre destacar que se ratifica o achado 3.2 porquanto, de fato, as contratadas utilizaram (e ainda utilizam) veículos em desconformidade com o Termo de Referência, razão pela qual entendemos que os gestores, embora tenham agido no sentido de cumprir o item III.b.1 da Decisão n. 967/2021 do TCDF, esta não foi atendida.

324. Impende salientar, por oportuno, que todas as Comissões Executoras instauraram Processo de Apuração de Irregularidades (PAI) e adotaram medidas para reduzir o pagamento de veículos utilizados pelas contratadas com especificações a menores e efetuaram as devidas glosas, bem como solicitaram a substituição dos veículos inadequados (PT_73, p. 5-9).

325. Em relação à manifestação conjunta, entende-se que as Comissões Executoras anteciparam a proposta de determinação apresentada no RPA e instauraram processo de apuração de irregularidade (PAI) para garantir que os contratados executem os serviços com os equipamentos exigidos pelo Termo de Referência. Destaca-se que esses processos ainda não foram concluídos, razão pela qual propõe-se alterar a redação da determinação 'b' da proposta de encaminhamento do RPA de "adote medidas com vista (...)" para "continue adotando medidas com vista a assegurar o pleno atendimento aos termos da avença, bem como apurar eventual descumprimento contratual, no que tange à presença e ao funcionamento dos equipamentos exigidos pelo Termo de Referência".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

326. Sobre os veículos locados pela empresa Valor Ambiental junto à Asa Locadora de Veículos Ltda., imperioso ressaltar que os itens¹²⁰ 3.1.26 e 3.1.27 do Edital do Pregão n. 02/2018 fazem menção à necessidade de **aquisição** de caminhões. Por meio da locação é possível alcançar a posse necessária ao exercício do contrato, não sendo imprescindível a efetiva propriedade dos veículos, uma vez que, compulsando as obrigações da contratada, especificamente nos itens 20.11 a 20.26 do TR, que tratam dos veículos, não há menção à obrigatoriedade de efetiva propriedade.

327. Dessa forma, entende-se que assiste razão aos gestores, posto que a locação, por si só, não configura irregularidade, desde que as informações relativas aos custos e demais particularidades desse tipo de aquisição sejam transparentes por ocasião da licitação, razão pela qual pugnamos pela desconsideração da proposição que trata da aquisição dos veículos¹²¹, bem como propomos nova determinação para que a ambiguidade não ocorra nas próximas licitações (PT_73, p. 6-8).

328. Ocorre que a empresa Valor Ambiental apresentou proposta de preços baseado em custos de **compra** dos caminhões (itens 3.1.26 e 3.1.27 do TR), conforme p. 61 da Proposta de Preços da Valor Ambiental ao Pregão Eletrônico n. 02/2018 (DA_76¹²², PT_73, p. 7).

329. Nesse sentido, entende-se por bem determinar ao SLU que requirite da contratada a planilha de custos com os gastos de locação, de forma a refletir o custo real do serviço executado pela contratada, não apenas para subsidiar a autarquia nas futuras tomadas de decisão, bem como servir de referência para qualquer reequilíbrio do contrato vigente (PT_73, p. 8-10).

330. Ademais, sugere-se determinar ao SLU que, quando da elaboração do orçamento-base, realize estudos de modo a identificar a forma mais vantajosa de aquisição dos veículos empregados na prestação dos serviços como, por exemplo, propriedade, locação, leasing, deixando expresso no edital que as licitantes poderão propor a modalidade que entenderem mais adequada em sua proposta de preços. Além disso, para fins de maior competitividade e transparência em futuras licitações, propõe-se uma nova determinação para que o SLU, no próximo edital de licitação, indique expressamente quando for necessária a propriedade dos veículos e equipamentos, junto com a respectiva justificativa. (PT_73, p. 8).

331. Acerca da ausência da indicação do condutor nos relatórios de fiscalização, as COMEX-18 e COMEX-19 não se manifestaram. Consoante o item 6.6¹²³ do TR do edital do Pregão Eletrônico n. 02/2018, os veículos deverão ser equipados com tacógrafos providos de disco/diagrama, sendo sempre permitido o pronto acesso da fiscalização do

¹²⁰ 3.1.26. É essencial que a aquisição dos contêineres semienterrados seja concomitantemente com a aquisição dos caminhões compactadores de 15 m³ dotados de expansor de compartimento e braço articulável tipo munck instalado sobre o caminhão.

3.1.27. A aquisição, instalação, operação, manutenção e reposição dos contêineres semienterrados e caminhões para a operação deverão ser realizados pela CONTRATADA, os contêineres semienterrados e os caminhões para a operação devem ser adquiridos concomitantemente.

¹²¹ Com fulcro no § 1º do art. 54 e art. 55, XI, ambos da Lei Federal n. 8.666/1993, adote medidas junto à contratada (Valor Ambiental) com vista a garantir a plena observância do contrato, destacadamente dos itens 3.1.26 e 3.1.27 do Termo de Referência, que trata da aquisição de veículos.

¹²² E-DOC 31B04AF4-e.

¹²³ 6.6. Os veículos deverão ser equipados com equipamentos de rastreamento via satélite e tacógrafos providos de disco/diagrama, sendo sempre permitido o pronto acesso da fiscalização do SLU/DF, da Adasa e demais órgãos de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

SLU/DF, da Adasa e demais órgãos de fiscalização. Por óbvio, os equipamentos devem possuir as especificações mínimas para os quais foram criados (PT_73, p. 6).

332. Conforme observado no § 222 do RPA, conduzir o veículo com tacógrafo viciado ou defeituoso configura infração grave, ensejando a aplicação de multa e a retenção do veículo. Vale lembrar que é obrigação da contratante fiscalizar fielmente a execução dos serviços, razão pela qual propomos que o SLU requirite, das empresas contratadas, a regularização dos registros dos tacógrafos para que indiquem todas as informações elencadas no art. 2º da Resolução n. 92/99 do CONTRAN, que dispõe que estes equipamentos devem apresentar e disponibilizar, a qualquer momento, informações mínimas das últimas vinte e quatro horas de operação do veículo, dentre elas, a identificação dos condutores (PT_73, p. 6).

333. Assim sendo, quanto à ausência de condutor no relatório de fiscalização, entende-se que não assiste razão aos gestores. Já foi afirmado que a omissão do registro dos condutores contraria a fiel execução dos serviços, obrigação da contratante, bem como tem o potencial de impedir eventual apuração de irregularidade por parte do SLU. Por isso, entende-se essencial que os relatórios de fiscalização contenham o nome dos condutores dos veículos e, assim, sugere-se a adição de nova proposição (PT_73, p. 9).

334. Por fim, no tocante aos equipamentos, apenas o contrato n. 19/2019 possuía problemas de adequação de GPS e tacógrafos, mas, pelo fato de os gestores da COMEX-19 terem agido (abriram processo de apuração de irregularidade e de responsabilização), sugere-se alterar a redação das determinações da matriz de achados preliminar para que o SLU continue adotando as medidas para que os serviços sejam prestados com veículos e equipamentos que contenham as especificações mínimas indicadas no TR (PT_73, p. 9).

Proposições

335. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. considerar:

- a. atendido o item III.b.3 da Decisão n. 967/2021;
- b. não atendido o item III.b.1 da Decisão n. 967/2021;

II. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que, no prazo de 90 dias:

- a. requirite da empresa Valor Ambiental a planilha de custos de execução dos serviços que reflitam os gastos com locação dos veículos, promovendo os ajustes contratuais necessários, de modo a subsidiar a tomada de decisões futuras, especialmente eventuais repactuações ou reajuste de preços (Achado 3.2);
- b. em cumprimento ao item 6.6 do TR, requirite, das empresas contratadas, a regularização dos registros dos tacógrafos para que indiquem todas as informações elencadas no art. 2º da Resolução n. 92/99 do CONTRAN, em especial a identificação dos condutores (Achado 3.2);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- III. determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:
- a. com fulcro no § 1º do art. 54 e art. 55, XI, ambos da Lei Federal n. 8.666/1993, continue adotando medidas:
 1. para que os equipamentos exigidos pelo Termo de Referência sejam dotados de todas as funcionalidades necessárias e disponibilizem todas as informações prescritas na legislação vigente (Achado 3.2);
 2. com vista a assegurar o pleno atendimento aos termos da avença, bem como apurar eventual descumprimento contratual, no que tange à presença e ao funcionamento dos equipamentos exigidos pelo Termo de Referência (Achado 3.2);
 - b. para fins de maior competitividade e transparência em futuras licitações, nos próximos editais, indique expressa e justificadamente quando da necessidade de propriedade dos veículos e equipamentos, oportunizando, aos licitantes, a apresentação de propostas para as diversas formas de aquisição permitidas (Achado 3.2);
 - c. quando da elaboração do orçamento-base, para realização de estudos de modo a identificar a forma mais vantajosa de aquisição dos veículos empregados na prestação dos serviços como, por exemplo, propriedade, locação, leasing, deixando expresso no edital que as licitantes poderão propor a modalidade que entenderem mais adequada em sua proposta de preços. (Achado 3.2);
- IV. recomendar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que institua procedimentos periódicos e amostrais de revisão dos termos de vistoria, de forma a identificar falhas de preenchimentos e a conformidade com os requisitos e especificações do termo de referência (Achado 3.2).

Benefícios esperados

336. Isonomia entre as empresas contratadas. Rigoroso cumprimento das cláusulas contratuais. Prestação dos serviços com a qualidade exigida.

2.3.3. Achado 3.3 – Não instalação de contêineres semienterrados na quantidade e no prazo estabelecidos no TR

Critério

337. Os contêineres semienterrados deveriam ser instalados, conforme quantitativo definido no Quadro 6 do termo de referência e localização indicada pelo SLU, até o final do exercício de 2019 (item 3.1.22 do TR).

338. A obrigação de a autarquia adotar providências de modo a garantir que a aquisição de contêineres e caminhões compactadores para operá-los se dê na forma


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
 SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

estipulada no termo de referência foi reforçada, ainda, pela Decisão TCDF n. 967/2021, item III.b.2¹²⁴.

Análises e Evidências¹²⁵

339. As constatações que seguem são divididas em duas seções: primeiramente, trata-se o cumprimento dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, no que respeita à instalação de contêineres semienterrados (“papa-lixos”) na quantidade e no prazo estabelecidos no TR (item 3.1.22); em sequência, aborda-se o grau de atendimento do item III.b.2 da Decisão TCDF n. 967/2021. Nas análises, serão considerados tanto os dados coletados durante a auditoria em 10 de setembro de 2021 como as manifestações dos gestores e contratadas em abril de 2022.

Estágio de implementação dos contêineres semienterrados

340. Conforme item 3.1.22 do TR (DA_14, p. 11), os “papa-lixos” deveriam ser instalados em até 60 (sessenta) dias após a emissão de ordem de serviço com aprovação da localização pelo SLU, com conclusão “até o final de 2019”.

341. Embora o Quadro 6 do TR tenha estipulado o quantitativo a ser implementado por lote e Região Administrativa, o SLU informou à equipe de auditoria ter optado por desconsiderar o quantitativo de contêineres semienterrados **por Região Administrativa**, mantendo, porém, o total **por lote/contrato** (Quadro 6 do TR – DA_14, p. 11). Tal decisão, aliada aos longos procedimentos exigidos para instalação dos equipamentos, indica a ocorrência de **falhas no planejamento da contratação**, sendo questionável se o próprio quantitativo total dispõe de fundamentos técnicos adequados e suficientes.

342. Tendo em vista esses esclarecimentos prestados pela autarquia, para fins de análise do cumprimento dos contratos, quanto ao ponto, tomou-se apenas a totalidade de “papa-lixos” prevista no Quadro 6 do TR **por lote**, conforme sintetizado na tabela abaixo:

Tabela 8 - Contêineres semienterrados instalados por contrato (10/09/2021)¹²⁶

	Quantidade prevista	Quantidade instalada até 10/09/2021	Percentual
Contrato n. 18/2019	167	103	61,68%
Contrato n. 19/2019	70	22	31,43%
Contrato n. 24/2019	145	88	60,69%
Total	382	213	55,76%

¹²⁴ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal: (...); b) que tome providências imediatas para o cumprimento dos itens dos Projetos Básicos e dos Termos de Referência dos Contratos, que tratam da: (...); b.2) aquisição de contêineres e de caminhões compactadores.

¹²⁵ O detalhamento da metodologia seguida, dos procedimentos adotados na fiscalização e das análises deles decorrentes, no que pertine ao achado, constam do PT_53 – Avaliação dos Critérios 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 da Matriz de Planejamento.

¹²⁶ No Relatório SEI-GDF – SLU/PRESI/COMEX-19 n. 5/2021, a Comissão executora do contrato n. 19/2019 refere uma diminuição do quantitativo de contêineres semienterrados – de 70 para 62 (DA_41, p. 71). Contudo, tal redução não consta do termo aditivo firmado, o qual refere apenas “correção do custo dos contêineres semienterrados” (DA_4, p. 9). Da mesma forma, inicialmente no Relatório SEI-GDF – SLU/PRESI/COMEX-24 n. 5/2021, a Comissão responsável por fiscalizar o contrato n. 24/2019 reporta a diminuição de 145 para 129 contêineres (DA_41, p. 80). Posteriormente, essa mesma Comissão reporta um novo valor para a diminuição de 145 para 130 contêineres (DA_71, peça 85, p. 19). Nada obstante, nas respostas às NAs 1 e 4, que trataram de contratos e suas alterações, não foi informada e demonstrada a concretização de termo aditivo com a respectiva redução dos custos da avença (DA_2 e DA_4). Após as manifestações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Fonte: PT_39¹²⁷

343. Até 10 de setembro de 2021, observava-se que, após aproximadamente dois anos de execução contratual, na avença em que a questão estava mais avançada (contrato n. 18/2019), a implementação não chegava a 2/3 dos contêineres previstos. A situação era particularmente grave no caso do contrato n. 19/2019, em que a instalação não chega 1/3 do estabelecido.

344. Conforme informado em resposta à NA 21, a autarquia previa a implementação do quantitativo remanescente na 3ª (última) etapa de instalação, nos seguintes prazos:

- Contrato n. 18/2019: até dez./2021 (DA_47¹²⁸, p. 3);
- Contrato n. 19/2019: até mar./2022 (DA_47, p. 8); e
- Contrato n. 24/2019: até fev./2022 (DA_47, p. 10).

345. Durante a auditoria em setembro de 2021, o estágio de implementação do **contrato n. 19/2019**, com desempenho praticamente 50% inferior ao dos demais, despertou a necessidade de aprofundamento do exame relativo a esse pacto, o que levou aos questionamentos constantes da referida NA 21. Nos esclarecimentos encaminhados, a Comissão executora (COMEX-19) expôs histórico de sua atuação, informou a instauração de procedimentos administrativos apuratórios e atribuiu tal situação a atrasos severos e injustificados por parte da contratada (DA_47, p. 6-7).

346. Aduziu ainda que o quantitativo a ser adquirido teve de ser reduzido, pela constatação de que, quando da assinatura do contrato, já havia 65 (sessenta e cinco) equipamentos instalados na área abrangida pelo lote 2. Dessa forma, o novo quantitativo a ser instalado seria de 62 (sessenta e duas) unidades – e não mais 70 (setenta) (DA_47, p. 7).

347. Por derradeiro, ressaltou que as RAs atendidas pelo lote 2 “são menos suscetíveis a receber papa-lixos, tanto pela quantidade instalada como por questões geográficas”, o que ensejaria “maior dificuldade no mapeamento das localidades a serem atendidas, tendo em vista que boa parte das áreas já possuem atendimento porta a porta, fato que diminui significativamente o acúmulo de resíduos em pontos específicos” (DA_47, p. 7).

348. Conquanto a COMEX-19 tenha informado que a 2ª etapa de instalação seria concluída até 29/10/2021 (DA_47, p. 7), verificou-se que tal data já constitui um atraso em relação ao cronograma apresentado ao Grupo Executivo por meio de Circular n. 14/2021 – SLU/PRESI/DIRAD/GTGEO (DA_45¹²⁹, p. 515-517). Agravando a situação, apurou-se, em pesquisa realizada junto ao portal do SLU destinado aos “Papa-lixos”, que 13 (treze) dos 20 (vinte) (65%) contêineres previstos para a segunda etapa ainda não foram implementados (PT_39, Aba “DA_45_Cont_19”)¹³⁰.

349. No tocante à apuração das infrações contratuais perpetradas pela contratada, cumpre consignar que a Lei Complementar Distrital n. 967/2020 suspendera,

dos gestores, foram apresentados os processos os quais apresentam essas reduções de custo: 0009400002910/2019-15 (Contrato n. 19/2019) e o processo SEI em que esteja o documento SEI n. 73189041 (Contrato n. 24/2019).

¹²⁷ Sem e-DOC associado.

¹²⁸ e-DOC 21D24C50-e.

¹²⁹ e-DOC 45FE5DA4-e.

¹³⁰ <https://sigportal.slu.df.gov.br/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=3e0814f4d12c4fde8e1eb4956bdd977c>. Acesso em 05 nov. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

até o fim do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, os prazos dos processos administrativos para apuração de responsabilidade por infrações às normas de licitações e contratos (art. 2º, II). Contudo, em 13/10/2021, a Lei Complementar Distrital n. 989/2021 estabeleceu que tais prazos voltassem a correr em 30 dias a contar de sua publicação (art. 1º).

350. Ainda, a constatação de que o quantitativo estipulado era desnecessário em função da existência de equipamentos já instalados, que deveriam ter sido considerados previamente, indica a ocorrência de problemas no planejamento da licitação. De todo modo, diante dessa redução de despesas previstas, cabe ao SLU adotar medidas com vista ao aditamento contratual, para suprimir os valores destinados à aquisição de contêineres semienterrados supérfluos.

351. Nessa senda, apesar de o descumprimento do estabelecido no TR ter sido observado em todas as avenças, mostra-se necessário que o SLU tenha particular atenção no que pertine ao saneamento dos problemas no âmbito do contrato n. 19/2019 e da respectiva Comissão executora.

352. Embora esteja claro que a não instalação da totalidade dos contêineres semienterrados no prazo estabelecido no TR tenha origem no planejamento da contratação, trata-se de concausa que não dispensa a autarquia de apurar a responsabilidade das empresas por eventual parcela de responsabilidade que lhes caiba pelo atraso. Assim, para todos os contratos, cumpre ao Tribunal determinar ao SLU que apure eventuais infrações praticadas por parte das empresas contratadas e lhes aplique as sanções cabíveis, sempre observando os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

353. Em outro giro, o Manual de Execução de Contratos do SLU sugere que os executores dos contratos alertem para o término de vigência contratual com 12 (doze) meses de antecedência, no caso de serviços continuados (DA_18¹³¹, p. 49).

354. Contudo, tendo em vista a) a essencialidade dos serviços objeto dos contratos sob exame; b) a complexidade da matéria; e c) as desconformidades apontadas no planejamento da contratação, que não podem ser repetidas nas futuras contratações, revela-se conveniente que a autarquia inicie a realização de estudos com vista à próxima licitação com antecedência mínima de 18 (dezoito) meses, levando em consideração todas as falhas indicadas nas fiscalizações do TCDF.

Grau de atendimento ao item III.b.2 da Decisão TCDF n. 967/2021

355. Por meio da Decisão n. 967/2021, o TCDF determinou ao SLU que adotasse providências imediatas para cumprimento dos itens do TR relativos à aquisição de contêineres semienterrados e de caminhões compactadores para operá-los.

356. De modo a diferenciar a análise do atendimento à deliberação plenária daquela empreendida acima, relativa a toda a vigência dos contratos, procedeu-se a recorte temporal, com vista a identificar a efetividade da atuação do SLU posterior ao *decisum*. O resultado apurado em 10 de setembro de 2021 consta da tabela abaixo.

¹³¹ e-DOC D0C988E0-e.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**Tabela 9 - Contêineres semienterrados instalados após a decisão n. 967/2021 (10/09/2021)**

Contrato n.	Qtde de contêineres semienterrados ¹ (A)	Qtde instalada até 10/09/2021 (B)	Qtde instalada após a Decisão n. 967/2021 (C)	% após a Decisão n. 967/2021 (C/B)
18/2019	167	103	93	90,29%
19/2019	70	22	12	54,55%
24/2019	145	88	82	93,18%
Total	382	213	187	87,79%

¹Item 3.1.22 do TR - Quadro 6Fonte: Elaboração própria (PT_40¹³², Aba "3.2.3.2")

357. Extrai-se dos dados acima que, em 10 de setembro de 2021, a maioria dos “papa-lixos” (87,79%) havia sido instalada após a ciência da Decisão n. 967/2021, destacando-se negativamente, uma vez mais, o contrato n. 19/2019. Embora não se possa atribuir a aceleração da implementação dos contêineres unicamente à deliberação do TCDF, entende-se que o resultado alcançado demonstra que a autarquia vinha atuando para cumprir o disposto no TR.

Causas

358. De acordo com o item 3.1.22 do TR (DA_14, p. 11), os “papa-lixos” deveriam ser instalados em até 60 (sessenta) dias após a emissão de ordem de serviço com aprovação da localização pelo SLU, com conclusão “até o final de 2019”. A cláusula é, em si, problemática, na medida em que, no momento de elaboração e publicação do termo de referência, embora haja uma expectativa e uma estimativa de duração do certame licitatório, a entidade contratante não teria como estipular uma data-limite, revelando-se sempre mais indicado a definição de prazos a contar de atos ou marcos específicos, no lugar de datas.

359. No caso em tela, é digno de nota que o Decreto Distrital n. 40.105/2019, o qual instituiu Grupo Executivo para “elaborar projeto sobre as localizações dos contêineres semienterrados”, data de 16/09/2019, mais de dois meses após a assinatura dos contratos n. 18/2019 e 19/2019 e uma semana após a assinatura do contrato n. 24/2019. Fica evidente, pois, a falha no planejamento da contratação por parte da autarquia – e do próprio Governo do Distrito Federal, uma vez que o SLU não detém qualquer espécie de ingerência ou precedência hierárquica sobre os demais órgãos e entidades do DF.

360. Compreende-se que a matéria é complexa e requer análises técnicas de diferentes atores, além do SLU, como a Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb) e a Companhia Energética de Brasília (CEB), além de exigir conhecimento das demandas sociais, o que justifica a presença das Administrações Regionais no Grupo. Porém, é precisamente essa realidade em torno do objeto contratado que deveria ter chamado atenção dos gestores públicos, desde muito cedo, para a necessidade de cuidadoso planejamento.

Efeitos

361. Limpeza urbana dificultada nas localidades que não dispõem de coleta porta a porta.

¹³² Sem e-DOC associado.



362. Risco de instalação de contêineres em quantidade desvinculada da real necessidade.

Considerações do gestor/terceiro interessado

363. As Comissões explicaram que os contêineres não foram instalados na quantidade e no prazo estabelecidos no Termo de Referência porque o levantamento inicial não levou em consideração a complexidade das etapas de mapeamento dos equipamentos instalados (PT_74¹³³, p. 2).

364. Ademais, justificaram que o não atendimento do prazo inicialmente estipulado se deu também pelo elevado quantitativo de contêineres e pelas particularidades geográficas de algumas localidades (PT_74, p. 2).

Manifestação da Comissão de Executores do Contrato 18/2019 e da empresa Valor Ambiental Ltda.

365. A COMEX-18 respondeu apenas que a instalação da totalidade de contêineres semienterrados prevista para o Lote 1 foi concluída em janeiro de 2022 (PT_74, p. 3).

366. A Valor Ambiental se isentou de responsabilidade deste achado, pois atribuiu ao SLU a mora no desenvolvimento do cronograma. Tomou como base a cláusula 3.1.22 do Termo de Referência. Argumentou que a instalação só poderia acontecer após indicação da localização, vistoria e emissão da ordem de serviço pelo SLU (PT_74, p. 3).

Manifestação da Comissão de Executores do Contrato 19/2019 e da empresa Sustentare Saneamento S.A.

367. A COMEX-19 ressaltou que há a instauração pela Comissão de três processos de sanção e penalidade atinentes ao assunto (PT_74, p. 3).

368. Estes processos foram instaurados porque verificaram elevados níveis de morosidade e atrasos injustificados da Contratada, além da aquisição de 19 contêineres em modelo não avaliado pelo SLU. Soma-se a isso o fato de que a Sustentare, para esse modelo, ainda precisava de 5 meses (contra 3 meses das outras empresas) para instalação do equipamento (PT_74, p. 3).

369. Em relação à modificação do quantitativo de contêineres a serem instalados, a Comissão informou que o aditamento contratual já fora assinado, vigorando desde 27 de abril de 2021, conforme item 3.4.b da Nota Técnica n. 45/2021– DITEC/SLU e Planilhas Analíticas, que fazem parte integrante do Termo Aditivo

370. Primeiro ao Contrato n. 19/2019-SLU/DF, sendo estudado também a aplicação de glosas retroativas prévias à celebração do aditivo contratual (PT_74, p. 3).

371. A Sustentare apenas justificou que efetuou a compra e fez a instalação dos contêineres. Apresentou notas fiscais das aquisições dos contêineres, mas se ateve a isso, não demonstrando como se deram as instalações (PT_74, p. 3).

Manifestação da Comissão de Executores do contrato 24/2019 e da empresa Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. (Suma Brasil)

372. Além dos motivos em comum dados pelas Comissões, uma das justificativas do atraso da instalação dos contêineres dada pela COMEX-24 foi que a

¹³³ e-DOC 0C3B00F9-e.



Companhia Energética de Brasília (CEB) se manifestou intempestivamente em relação a interferências em algumas localidades indicadas para instalação. A manifestação da CEB ensejou a reavaliação dos pontos indicados, com realização de novas visitas técnicas aos locais (PT_74, p. 3).

373. Assim como no contrato n. 19/2019, o contrato n. 24/2019 necessitou de um aditamento contratual, haja vista que não havia a necessidade de instalar os 145 contêineres, mas sim 130. O SLU disse que o fato foi formalizado por meio do 3º aditivo ao contrato n. 24/2019, assim, a contratada seria remunerada pela aquisição de 130 contêineres semienterrados (PT_74, p. 3).

374. Quanto aos valores já desembolsados, a COMEX-24 afirmou que já iniciou estudos para realização de glosa retroativa, assim como descrito em relação aos veículos com especificações em desacordo com o Termo de Referência (PT_74, p. 4).

375. A Suma Brasil alegou que havia aguardado a definição do tipo de contêiner pelo SLU e as suas descrições, cumprindo cronograma estabelecido desde o início para instalação, ressaltando que, para as escolhas dos locais de instalação, houve necessidade de prazo relevante em que o SLU verificasse todas as particularidades dos locais e as suas interferências sob o ponto de vista urbanístico e da própria utilidade e necessidade dos serviços (PT_74, p. 4).

Posicionamento da equipe de auditoria

376. Destarte, verificou-se que as Comissões não seguiram um padrão de resposta. A COMEX-18 apenas explanou que o total de contêineres foram instalados, mas não forneceu informações do porquê do atraso. Além disso, não informou se estava apurando possíveis responsabilidades por parte da Contratada.

377. A COMEX-19, por sua vez, atribuiu o atraso da instalação à Sustentare, sendo a única Comissão entre as três que relatou a instauração de processo de sanção e penalidade.

378. Importante destacar que a COMEX-19 e a COMEX-24 tomaram iniciativa para realização de estudos com vistas às glosas retroativas prévias à celebração dos aditivos contratuais.

379. No entanto, a Jurisdicionada não forneceu ao Tribunal: os documentos que embasam o Primeiro Termo Aditivo do Contrato n. 19/2019 e a documentação dos processos de apuração de responsabilidade instaurados pela COMEX-19.

380. Essa ausência de documentação impediu esta equipe de fornecer um posicionamento sobre a legalidade da mudança quantitativa da instalação de contêineres. Destaca-se que o Primeiro Termo Aditivo do Contrato n. 19/2019 se encontra disponibilizado no sítio eletrônico da jurisdicionada. Por outro lado, em que pese os Termos Aditivos ao Contrato n. 24/2019 (Primeiro ao Quarto) estarem disponibilizados no site da autarquia, verificou-se que o arquivo relativo ao Segundo Termo de Apostilamento não corresponde ao contrato n. 24/2019, mas sim ao contrato n.18/2019, o que requer determinação para que o SLU corrija o arquivo disponibilizado em seu sítio eletrônico.

381. Como houve a assinatura de Termos Aditivos nos Contratos n. 19/2019 e 24/2019, a quantidade de contêineres semienterrados previstos foi alterada para 62 e 130, respectivamente. A tabela abaixo ilustra a melhora significativa no percentual instalado, inclusive no Contrato n. 19/2019:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE**Tabela 10 - Contêineres instalados por contrato (abril/2022)**

	Quantidade prevista (após Termos Aditivos)	Quantidade instalada até abril/2022	Percentual
Contrato n. 18/2019	167	167	100,00%
Contrato n. 19/2019	62	53	85,48%
Contrato n. 24/2019	130	128	98,46%
Total	359	348	96,94%

Fonte: Elaboração própria (PT_74, p. 6-7)

382. Percebeu-se que a mora da instalação de contêineres e o quantitativo real a ser instalado se deu por uma falta de planejamento adequado na licitação e na formulação do contrato. Por exemplo, o SLU não sabia quantos contêineres estavam de fato instalados nos lotes 2 e 3 quando da elaboração do Termo de Referência.

383. Além disso, a COMEX-24 relatou problemas quanto a interferências da CEB na instalação dos contêineres. Recomenda-se ao SLU que aprimore os estudos com assistência de outros prestadores de serviços essenciais, para que possam integrar e harmonizar suas atividades no mesmo ecossistema urbanístico.

384. Quanto ao **item III.b.2 da Decisão n. 967/2021, considera-se mantê-lo como parcialmente atendido**, em virtude da necessidade de instalação de 9 contêineres no Lote 2 (contrato n. 19/2019) e 2 contêineres no Lote 3 (contrato n. 24/2019). A Tabela a seguir apresenta a quantidade atualizada de contêineres semienterrados instalados, por contrato, considerando esse recorte temporal promovido pela Decisão n. 967/2021.

Tabela 11 - Contêineres semienterrados instalados após a decisão n. 967/2021 (abril/2022, considerando manifestações dos gestores e terceiros interessados)

Contrato n.	Qtde total prevista de contêineres após termos aditivos (A)	Qtde instalada até abril/2022 (B)	Qtde instalada após a Decisão n. 967/2021 (C)	% após a Decisão n. 967/2021 (C/B)
18/2019	167	167	157	94,01%
19/2019	62	53	43	81,13%
24/2019	130	128	122	95,31%
Total	359	348	322	92,52%

Fonte: Elaboração própria (PT_74, p. 6, adaptado).

385. Extrai-se dos dados acima que, após as manifestações dos gestores e das contratadas, houve um aumento de 87,79% (



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

386. Tabela 9) para 92,52% de “papa-lixos” instalados após a ciência da Decisão n. 967/2021. Na primeira medição, em 10 de setembro de 2021, destacava-se negativamente o contrato n. 19/2019. Mesmo ainda mantendo-se como o contrato de pior rendimento, este contrato apresentou uma evolução significativa ao passar de 54,55% para 81,13% de contêineres instalados após a Decisão n. 967/2021.

387. Entretanto, permanece-se a necessidade de particular atenção do SLU para o contrato n. 19/2019 (lote 2) e para o acompanhamento da respectiva Comissão executora, visto que é aquele com menor percentual de instalação e com 9 contêineres semienterrados ainda pendentes.

388. Por fim, os gestores não se posicionaram em relação aos prazos de execução contratual, sendo que se opina pela manutenção do achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Proposições

389. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. considerar parcialmente atendido o item III.b.2 da Decisão n. 967/2021;
- II. determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana, **no prazo de 90 dias**,

que:

- a. disponibilize *link* de acesso externo ao endereço eletrônico segem.gab@tc.df.gov.br do Processo SEI n. 0009400002910/2019-15 para que seja possível a visualização da Nota Técnica n. 45/2021– DITEC/SLU e das Planilhas Analíticas (Achado 3.3);

- b. informe ao Tribunal os resultados da apuração de responsabilidades e aplicação de glosas retroativas dos Contratos n. 19/2019 e 24/2019, encaminhando, no mesmo prazo, *link* para acesso aos Processos SEI n. 00094-00003839/2020-13, 00094-00007315/2020-00, 00094-00004085/2021-08, 00094-00006519/2021-04 e 00094-00005907/2021-60 (Achado 3.3);

- c. retifique em seu sítio eletrônico <https://www.slu.df.gov.br/contratos-do-ano-2019/> a publicação do segundo termo de apostilamento referente ao contrato 24/2019, visto que o publicado se refere ao contrato 18/2019 (Achado 3.3);

- d. adote providências com vista a ultimar a instalação da totalidade dos contêineres semienterrados previstos (Achado 3.3);

- e. adote providências com vista à apuração de responsabilidade das empresas contratadas em função do atraso na instalação dos contêineres semienterrados previstos nos contratos n. 18/2019 e 24/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando-lhes as sanções eventualmente cabíveis (Achado 3.3);

- f. informe o andamento dos estudos com vistas à próxima licitação que substituirá os contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (Achado 3.3);

- III. determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que, com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao atraso na instalação dos contêineres semienterrados relativamente ao contrato n. 19/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 3.3);

- IV. recomendar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:

- a. inicie a realização de estudos com vista à próxima licitação para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, no mínimo, 18 (dezoito) meses antes do término de vigências dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, levando em consideração, em suas análises, todas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

falhas indicadas nas fiscalizações do TCDF, com vista a evitar sua recorrência (Achado 3.3);

b. nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos:

1. defina os prazos de execução contratual a contar de atos ou marcos específicos, e não de datas predeterminadas (Achado 3.3);
2. aprimore os estudos referentes às possíveis interferências de outros prestadores de serviços essenciais, como: energia, água, *internet* etc (Achado 3.3).

V. alertar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal que:

a. tendo em vista o disposto nas Leis Complementares Distritais n. 967/2020 e n. 989/2021, os órgãos e entidades públicos deste ente devem dar prosseguimento aos procedimentos de responsabilização eventualmente suspensos, observando-se a suspensão do prazo prescricional durante a vigência do primeiro diploma legal citado (Achado 3.3);

b. o grau de implementação de contêineres semienterrados indica a necessidade de maior atenção e acompanhamento para com o contrato n. 19/2019 e a respectiva Comissão executora (Achado 3.3).

Benefícios esperados

390. Almeja-se, com as proposições veiculadas, que o SLU garanta aos cidadãos coleta de resíduos sólidos em forma condizente com as necessidades e atue para estimular o cumprimento das avenças por parte das contratadas.

391. Ainda, objetiva-se que os contratos sejam executados de forma eficiente, impedindo-se a realização de gastos despiciendos com contêineres reputados supérfluos.

392. Por fim, espera-se incrementar qualitativamente a fiscalização contratual, bem como evitar a recorrência das falhas detectadas nas futuras contratações da autarquia.

2.3.4. Achado 3.4 – Ausência de estudos para dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada.

Critério

393. Nos termos da Decisão TCDF n. 1.624/2019, item III.c., o SLU deveria, durante a execução dos contratos objeto da presente auditoria, realizar a *“aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbano – RSU e de varrição mecanizada, tomando por base o tempo e o deslocamento medido pelo sistema GPS instalado nos equipamentos, possibilitando a obtenção de dados históricos operacionais mais precisos para a elaboração de dimensionamento de serviços de maneira mais fidedignas com a realidade das condições das vias urbanas do Distrito Federal”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

394. Tal obrigação encontra-se prevista, ainda, na Cláusula 11.7¹³⁴ dos contratos firmados com as empresas prestadoras dos serviços, com a intenção de dimensionar os serviços de forma precisa e eficiente (art. 6º, IX, "c", da Lei Federal n. 8.666/1993).

395. De igual modo, os índices de produtividades dos caminhões compactadores devem aproximar-se, ao máximo, da capacidade de coleta proposta pelos fabricantes, buscando a otimização da frota, com a redução do número de veículos utilizados, conforme apontado por esta Corte ao apreciar o procedimento licitatório.

Análises e Evidências

396. Buscando identificar o cumprimento aos critérios estabelecidos no Planejamento da Auditoria, bem como o cumprimento da Decisão n. 1.624/2019, realizamos os procedimentos e metodologia descritos nos PTs 62¹³⁵ e 63¹³⁶, referentes às análises dos critérios 3.3.1¹³⁷ e 3.4.1¹³⁸.

397. A determinação desta Corte amparou-se na análise disposta na Informação n. 316/2018¹³⁹, da antiga DIACOMP4 que, ao observar as planilhas de formação de preços balizadora do edital, constatou que foram utilizados valores distintos de velocidades médias para o mesmo serviço, em decorrência dos locais previstos para deslocamento dos veículos. Assim, considerando que os equipamentos seriam dotados de sistema GPS, propôs que o SLU, na execução contratual, aferisse as velocidades médias de operação e deslocamentos, tanto para os serviços de varrição mecanizada, quanto para os serviços de coleta de RSU, de forma a realizar, mais acuradamente, o dimensionamento da frota.

398. Assim, destaca-se que a existência de equipamentos de rastreamento via satélite e tacógrafos em todos os veículos utilizados, necessários à realização da aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços, constitui o critério 3.1.2¹⁴⁰ do planejamento de auditoria, resultando em um dos objetos do Achado 3.2 do presente relatório.

399. Constatou-se que o critério foi parcialmente atendido, posto que nem todas as empresas contratadas dotaram seus veículos de equipamentos e sistemas que permitam realizar a aferição necessária.

¹³⁴ 11.7. Promover a aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbanos – RSU e de varrição mecanizada, tomando por base o tempo e o deslocamento medido pelo sistema GPS instalado nos equipamentos, possibilitando a obtenção de dados históricos operacionais mais precisos para a elaboração de dimensionamento de serviços de maneira mais fidedigna com a realidade das condições das vias urbanas do Distrito Federal (Decisão n. 1624/2019 TCDF).

¹³⁵ e-DOC F16D9BC5-e.

¹³⁶ Sem e-DOC associado.

¹³⁷ Os índices de produtividades dos caminhões compactadores devem aproximar-se, ao máximo, da capacidade de coleta proposta pelos fabricantes, buscando a otimização da frota, com a redução do número de veículos utilizados.

¹³⁸ O SLU deve adotar medidas com vista a especificar e dimensionar os serviços a serem contratados de forma precisa e eficiente (art. 6º, IX, "c", da Lei Federal n. 8.666/1993). No caso dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada, o adequado dimensionamento exige a aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços, a partir dos dados fornecidos por sistema GPS instalados nos equipamentos, nos termos da Cláusula 11.7 do Contrato (Decisão TCDF n. 1.624/2019, item III.c).

¹³⁹ e-DOC 2A2E9110-e.

¹⁴⁰ PT_52 - Avaliação do critério 3.1.2 - Os veículos devem contar com equipamentos de rastreamento via satélite e tacógrafos providos de disco/diagrama (item 6.6 do termo de referência).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

400. Nota-se que o efetivo cumprimento do critério constitui fator primordial para que o SLU realize o levantamento determinado pela Corte. Assim, de plano, já se verifica que a Jurisdicionando não atendeu ao disposto na Decisão n. 1624/2019.
401. Noutro quesito, referente à capacidade operacional dos caminhões coletores, ao apreciar o edital do Pregão Eletrônico n. 02/2018¹⁴¹, que resultou nos contratos ora em apreço, esta Corte identificou que a forma da contratação proposta pelo SLU merecia uma avaliação posterior do modelo adotado.
402. Conforme exposto na análise do Corpo Técnico¹⁴², originalmente, o Termo de Referência apresentava uma previsão de transporte de coleta de resíduos calculado com o peso específico de 600kg/m³, para caminhão compactador (valor de referência dos fabricantes). Todavia, utilizando as médias históricas de medições efetivamente realizadas, observou-se que o valor estava em torno de 500kg/m³.
403. Observou-se que o SLU adotou, como parâmetro, a média dos pesos identificados nos serviços efetivamente prestados anteriormente. Tal cálculo influenciou diretamente no tamanho da frota estimada como necessária para a realização do serviço de coleta.
404. Embora, ao analisar o edital, esta Corte tenha autorizado o prosseguimento do certame com os parâmetros adotados pelo SLU para o dimensionamento da frota, entendeu que ainda havia margem para maior ganho de eficiência operacional, considerando relevante o acompanhamento da execução contratual, de forma a apurar-se se o modelo de contratação sugerido demonstraria ser efetivamente o mais vantajoso, determinando à jurisdicionada o encaminhamento de *“relatórios bimestrais, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço”*¹⁴³.
405. Ao realizar o presente trabalho de auditoria, considerando as informações extraídas dos relatórios de pesagens, referentes aos caminhões basculantes com capacidade de 19m³, e utilizando o valor peso específico médio de 500kg/m³, buscamos observar o volume das pesagens no período avaliado, com o fim de tentar identificar se o valor médio específico utilizado encontra-se adequado para a correta estimativa do dimensionamento da frota.
406. Todavia, observou-se que, nas tabelas de pesagens, se destacam a enorme amplitude entre as toneladas recolhidas por viagens, que variam conforme trechos de coleta e época da realização dos serviços.
407. Os diversos circuitos possuem características extremamente distintas, a depender de adensamento populacional e características da população. Em determinados locais, em um pequeno percurso, os caminhões já atingem a plenitude da capacidade, necessitando deslocar-se diretamente aos locais de descarga.
408. Assim, um estudo aprofundado para estimativa adequada acerca do dimensionamento da frota não pode limitar-se à capacidade dos caminhões e valor do peso específico médio adotado. Deve-se levar em conta diversos outros fatores, como tempo

¹⁴¹ Processo n. 10226/2017.

¹⁴² e-DOC AEC2B848-e (Informação n. 341/2017- DIACOMP4).

¹⁴³ Decisão n. 462/2018 (e-DOC A7104670).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

médio e extensão dos percursos percorridos por cada veículo, confrontando com o total de toneladas transportadas. Necessita-se ter em conta, ainda, as épocas do ano e condições climáticas em que se realiza o serviço, posto que interferem no peso e no total dos resíduos recolhidos.

409. Em resposta encaminhada à Nota de Auditoria 12144, a Diretoria Técnica do SLU detalha todo o funcionamento do “*Sistema de Inteligência Geográfica – WEB Service*” que vem sendo desenvolvido com a seguinte finalidade:

“Os Serviços de limpeza urbana gerenciam um conjunto de informações diversificadas sobre as rotas e ativos, onde muitas vezes os conjuntos de dados são mantidos em sistemas separados. Além disso, estes dados podem estar segmentados por empresas, bairros ou aplicações. Isso pode criar problemas significativos quando grupos dentro de um órgão precisam acessar dados que estão fora de seu domínio. Neste contexto, o SIG promove a integração de aplicações diversas com rotinas de trabalho independentes.

Atualmente observa-se no SLU que o uso de inteligência geográfica é médio para avançado, no que tange a análises espaciais isoladas, porém ainda restrito ao conhecimento pessoal de poucas pessoas da instituição, não estando disponível para pessoas fora da Diretoria Técnica

Além de procedimentos de visualização, o SIG pode ser utilizado para análises espaciais complexas. Os resultados destas operações fornecem aos usuários informações com inteligência agregada, utilizadas para detectar padrões de ocorrência ou predição de eventos. Dados temporais também são utilizados para análises evolutivas e registros das alterações de projeto executadas.”

410. Tal ferramenta vem sendo utilizada pelos executores do contrato, extraindo do Simlur as informações referentes à execução contratual, notadamente quanto ao efetivo cumprimento dos planos de coleta. Conforme explicitado pelo “*Grupo de Trabalho para Geoinformação*”¹⁴⁵, são gerados relatórios que permitem aos gestores verificar a execução dos serviços, considerando a informação espacial, onde se apresentam os pontos de início e fim, e a quilometragem executada entre esses pontos, observando a diferença entre a hora em que o caminhão iniciou a execução do serviço planejado até a hora de sua conclusão.

411. Todavia, observamos que, atualmente, com os sistemas utilizados, ainda não é possível ao SLU um levantamento desta magnitude, não sendo possível a realização das aferições requeridas.

412. No entanto, buscando dar atendimentos às determinações desta Corte e da CGDF, e aprimorar os dados gerenciais e o aperfeiçoando da fiscalização, a Diretoria de Limpeza Urbana - DILUR solicitou à Diretoria de Gestão e Modernização Tecnológica - DIGET que busque uma solução para realizar uma integração entre o SIMLUR e o SGI, apresentando os seguintes pontos¹⁴⁶:

¹⁴⁴ DA_17, e-DOC 09EFCBED-e.

¹⁴⁵ DA_17 – p. 71-72, E-DOC 09EFCBED-e.

¹⁴⁶ Memorando 67 (69758928) SEI 00094-00004729/2021-50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

“Em reiteradas Decisões, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF solicita deste SLU maior confiabilidade dos controles utilizados para os serviços prestados, especialmente no que concerne à aferição dos quantitativos para pagamento e verificação da aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução. Desse modo, transcrevemos a seguir o teor de algumas dessas Decisões da Corte de Contas nesse sentido.

DECISÃO n. 462/2018 (Processo 10226/2017-e) (69766724)

IV – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU que, quando da execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico n. 02/2017, **encaminhe ao Tribunal relatórios bimestrais, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço;** (grifo nosso)

DECISÃO n. 823/2021 (69766902)

II – reiterar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF a diligência constante do item IV da Decisão n.º 462/2018 (proferida no bojo do Processo n.º 10.226/2017-e), para que encaminhe à Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, relatórios bimestrais da execução dos Contratos n.º 18/2019, 19/2019 e 24/2019, decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 02/2018, desde o início da execução de cada um, contendo **as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, inclusive planilhas eletrônicas editáveis com os dados existentes, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço;** (grifo nosso)

DECISÃO N. 1624/2019 (69766823)

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

III – determinar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, com relação ao Pregão Eletrônico n.º 02/2018, que: a) em decorrência do item “II-d” anterior, presente, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecimentos acerca das alterações dos quantitativos previstos para os serviços P1, P2, P5 e P9 da versão do edital publicada após a Decisão n.º 462/2018, quando comparada com a versão final; b) adote, com a urgência que o caso requer, as medidas necessárias de modo a dar continuidade ao presente certame, em sua totalidade (Lotes 1 a 3), aplicando, para o Lote 1, as regras previstas nos incisos XVI e XVII do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002, destacando-se a necessidade de a pregoeira responsável pelo certame “negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor”, devendo encaminhar ao Tribunal documentação comprobatória da adjudicação/homologação dos lotes licitados, tão logo ocorra; **c) quando da execução dos contratos decorrentes do referido certame, promova a aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbano – RSU e de varrição mecanizada, tomando por base o tempo e o deslocamento medido pelo sistema GPS instalado nos equipamentos, possibilitando a obtenção de dados históricos operacionais mais precisos para a elaboração de dimensionamento de serviços de maneira mais fidedignas com a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

realidade das condições das vias urbanas do Distrito Federal; (grifo nosso)

Na mesma esteira, ressaltamos o documento SEI ID 15227984, nos autos do Processo SEI n. 00480-00002948/2018-63, no qual a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) elaborou Plano de Providências para o Termo de Ajuste de Gestão n. 02/2018 nesta Autarquia (cópia em Doc. SEI ID 52327136). Esse Termo de Ajuste de Gestão foi desenvolvido por ações decorrentes dos órgãos de controle, devido a apontamentos realizados nas auditorias nos últimos anos. Um dos aspectos da fiscalização dos contratos de limpeza urbana mais abordados no referido Termo foi a necessidade da utilização dos sistemas informatizados para aprimorar o controle (fiscalização e pagamento), da forma evidenciada adiante:

6. Aprimorar o processo de medição dos serviços pagos por distância percorrida
 - 6.1 Aumentar a efetividade da fiscalização do serviço de varrição;
 - 6.1.1 Implementar o GIS Gestão.
 - 6.2 **Utilizar o Sistema de monitoramento (GIS Gestão) para auxiliar a aferição/pagamento/ fiscalização do serviço de varrição;**
 - 6.2.1 Estabelecer Nota Técnica de padronização de Dados Vetoriais Georreferenciados dos Planos de Coleta e Varrição e envio de dados diretamente do GPS;
 - 6.2.2 Tomar medidas efetivas para o recebimento dos arquivos e sinais de GPS pelas contratadas;
 - 6.2.3 **Ajustar o sistema para que o mesmo tenha confiabilidade para pagamento;** (grifo nosso)

Nesta baila, a Decisão n. 1808/2019 (Processo 14498/2018) do TCDF enfatizou ao SLU, dentre outras, as medidas transcritas a seguir:

- iii) implementar a emissão de relatórios que subsidiem a liquidação das despesas, automatizando a busca por eventuais inadequações na prestação do serviço, fazendo-os constar dos processos de pagamento;
- c) avalie a conveniência de normatizar o Sistema de Gestão Integrada - SGI, de modo a garantir a continuidade da solução, bem como de estender o seu uso para o controle da prestação dos demais serviços contratados** (grifo nosso)

Assim, cientes dessas diretrizes emanadas pelos Órgãos de Controle, estas Comissões Executoras vêm buscando dar-lhes cumprimento por meio das ferramentas que atualmente estão disponíveis nesta Autarquia. Cabe salientar que se trata de um contexto de mudança de paradigmas para o SLU, uma vez que a utilização dos sistemas no dia a dia do planejamento e da fiscalização contratual não era o ordinário

...

Com a expansão do uso de ferramentas computacionais, nota-se uma crescente demanda externa por dados gerados por esta Autarquia. Tais pedidos de informação são cada vez mais específicos, por exemplo, quantidade de resíduos gerados em determinada quadra. Atualmente, não é possível responder a contento tais demandas, dado que não há integração entre os sistemas SIMLUR e SGI. Vislumbra-se a vinculação entre os códigos dos circuitos percorridos pelos veículos ao executar serviços e as pesagens decorrentes do transporte de resíduos. Tal incremento na granularidade de informações geradas não atenderá apenas usuários externos, mas também subsidiará a confecção de projetos cada vez mais fidedignos, propiciando melhora significativa quanto à efetividade e à economicidade na prestação de serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Outra consequência positiva da integração em tela é a vinculação da origem do resíduo transportado, de forma a servir como mecanismo para automatização do processo de pesagem.

Além disso, será possível elaborar um único relatório de medição dos quantitativos executados de todos os serviços prestados por contrato celebrado. Destacamos que é de suma importância a existência de criação de eventos para edição dos registros por usuários pré-determinados em níveis de acesso, dado que é possível que uma glosa aplicada seja reconsiderada ou que seja aplicada uma glosa retroativa, caso se identifique alguma inconsistência.

...

3.7. Cálculo de velocidades médias de veículos (especialmente P1, P2, P6 e P12)

Chegou ao conhecimento destas Comissões a Decisão n. 823/2021 (69766902) do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), na qual é reiterado a esta Autarquia a necessidade de cumprimento do item III-c da Decisão n.º 1.624/2019, *in verbis*:

DECISÃO N. 823/2021

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 99/2020 – DIGEM2 (e-DOC 4DBD2991-e); b) do Parecer n.º 120/2021–G4P (e-DOC 47696FC8-e); II – reiterar ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF a diligência constante do item IV da Decisão n.º 462/2018 (proferida no bojo do Processo n.º 10.226/2017-e), para que encaminhe à Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, relatórios bimestrais da execução dos Contratos n.º 18/2019, 19/2019 e 24/2019, decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 02/2018, desde o início da execução de cada um, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, inclusive planilhas eletrônicas editáveis com os dados existentes, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço; III – determinar ao SLU/DF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação que comprove o cumprimento do item “III-c” da Decisão n.º 1.624/2019 (também exarada no Processo n.º 10.226/2017-e), acerca da **aferição das velocidades médias de deslocamento e operação dos serviços de coleta de Resíduo Sólido Urbano – RSU e de varrição mecanizada, inclusive planilhas eletrônicas editáveis com os dados existentes;** *(grifo nosso)*

Destaca-se, ainda, que tal informação é de fundamental importância para o planejamento da contratação, já tendo sido questionada pelas empresas contratadas Valor Ambiental Ltda. e SUMA BRASIL, e ainda não é obtida de maneira automática no SIMLUR.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Suscitamos ainda a necessidade de disponibilização de meios para aferição da qualidade do serviço prestado, que envolvem recursos humanos e informatizados, pois, além do sistema que possa aferir aspectos qualitativos da prestação do serviço, também se faz importante disponibilidade de pessoal habilitado para utilizá-lo. O baixo número de fiscais de campo torna-se, então, um fator limitante à expansão do potencial de usabilidade do sistema. Na mesma esteira, é imprescindível que haja a implementação dos requisitos aqui apontados, dando-se cumprimento às decisões e recomendações dos órgãos de controle, bem como do Plano Diretor de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos do Distrito Federal, o qual estabelece metas específicas a serem aferidas por indicadores, que podem ser fornecidos diretamente pelos sistemas existentes. Logo, um banco de dados confiável possibilitaria maior suporte para a tomada de decisões estratégicas e melhor planejamento técnico-operacional dos serviços prestados e de futuras contratações.”

413. A SLU reconhece a necessidade de integração dos seus sistemas, principalmente entre o SGI e o Simlur. Por isso, a autarquia solicitou um prazo até o segundo semestre de 2022 para realizar tal feito¹⁴⁷.

414. Assim, observa-se que, embora o SLU venha buscando adequar os sistemas para que possa cumprir as demandas desta Corte, ainda não vem realizando estudos para dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada.

415. Nesse sentido, propor-se-á ao egrégio plenário que, doravante, dispense o SLU de encaminhar a esta Corte os relatórios bimestrais, contendo as medições dos serviços contratados, com cópia de documentos comprobatórios, para que sejam acompanhados por esta Corte em autos específicos, a fim de que seja verificada a aderência do modelo de execução contratual adotado à eficácia e à eficiência que se busca na execução do serviço.

Causas

416. Ausência de equipamentos e sistemas que monitorem, com o rigor necessário, a velocidade média dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada.

417. Ausência de integração de sistemas que permitam o monitoramento dos circuitos percorridos pelos veículos ao executar serviços, registrando as velocidades de deslocamento e as pesagens decorrentes do transporte de resíduos.

Efeitos

418. Dificuldade de um controle mais eficiente da execução contratual e do planejamento das futuras contratações.

Considerações do gestor/terceiro interessado

419. O SLU reconheceu que a integração entre os sistemas SGI e Simlur é fundamental para o planejamento dos serviços, que passa pelo dimensionamento e otimização da frota considerando índices de produtividades dos equipamentos e circuitos de coleta. Contudo, considerou árdua a integração desses sistemas. (PT_75¹⁴⁸, p. 2).

¹⁴⁷ PT_75, e-DOC 79B506EC-e, p. 3.

¹⁴⁸ e-DOC 79B506EC-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

420. A GTGEO/SLU entendeu que atualmente a melhor solução seria o desenvolvimento de um módulo integrador que faria a ligação prévia entre o caminhão de coleta e o circuito realizado. Afirmou que é uma tarefa difícil de ser implantada por se tratar de verdadeira quebra de paradigma dentro do SLU, solicitando prazo até o final do segundo semestre de 2022 para tanto (PT_75, p. 3).

421. Quanto às Contratadas, apenas a Valor Ambiental (Contrato n. 18/2019) comentou sobre o presente achado. Considerou que os estudos de dimensionamento cabem ao SLU, assim, não seria necessário tecer comentários sobre o tema (PT_75, p.3).

Posicionamento da equipe de auditoria

422. Considerando que o SLU confirmou que há a necessidade de realizar estudos para dimensionamento e otimização da frota e que atualmente não existe a integração dos sistemas SGI e SIMLUR, mantêm-se as análises e evidências apresentadas, bem como o presente achado de auditoria.

423. Entende-se aceitável o prazo até o final do segundo semestre de 2022 solicitado pela SLU para integração entre os Sistemas.

424. Como não houve manifestação do Jurisdicionado e dos terceiros interessados sobre o tema, mantêm-se a consideração de cumprimento do item IV da Decisão n. 462/2018 e de não cumprido do item III.c. da Decisão n. 1624/2019

Proposições

425. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. considerar:

a. cumprido o item IV da Decisão n. 462/2018 dispensando o SLU de, doravante, encaminhar a esta Corte os relatórios bimestrais, conforme determinação nas Decisões n. 462/2018 e 823/2021;

b. não cumprido o item III.c. da Decisão n. 1624/2019;

II. determinar ao SLU - Serviço de Limpeza Urbana que priorize o desenvolvimento e integração dos sistemas necessários à realização do correto dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada, informando ao Tribunal os resultados alcançados, tão logo sejam concluídos os trabalhos (Achado 3.4).

Benefícios esperados

426. Melhorias no gerenciamento dos contratos. Dimensionamento da frota otimizado e adequado à realização dos serviços. Planejamento eficiente da contratação.

3. Conclusão

427. A presente auditoria visou verificar a regularidade da execução dos Contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, no que se refere à prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição manual de vias e logradouros

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

públicos e aos procedimentos adotados para a respectiva fiscalização contratual, havendo o trabalho se desdobrado em 3 (três) questões de auditoria.

428. Na primeira questão, entendeu-se que a execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, objeto dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, está parcialmente em 'conformidade com os dispositivos legais e contratuais', pois constatou-se que os planos referentes aos citados serviços foram apresentados pelas contratadas intempestivamente ou com diversos erros, havendo necessidade de constantes revisões e dificultando a adequada fiscalização contratual, como demonstrado no achado 1.1. Por outro lado, em que pese tais desconformidades, verificou-se o atendimento ao TR no que tange ao conteúdo mínimo dos planos, a tempestividade das instâncias técnicas do SLU nas análises da documentação submetida pelas contratadas, assim como adequações promovidas pelo SLU e empresas executoras com vistas a promover controle adequado da execução contratual.

429. Em relação à segunda questão, que diz respeito à conformidade com os dispositivos legais e contratuais da execução dos serviços de varrição manual das vias e logradouros públicos, objeto dos supracitados contratos, considerou-se a questão formulada parcialmente atendida, ante a constatação de que os planos de varrição manual, foram apresentados pelas contratadas intempestivamente ou com diversos erros, ensejando a necessidade de diversas revisões e obstaculizando, conseqüentemente, a adequada fiscalização contratual. Além disso, verificou-se que o conteúdo dos planos não atende integralmente às exigências do TR, de acordo com achado 2.2. Quanto ao controle da execução dos serviços de varrição manual, identificou-se a insuficiência dos procedimentos adotados no que respeita à fiscalização qualitativa e a necessidade de ajustes no que tange à fiscalização quantitativa. Percebeu-se, ainda, no tocante às Comissões executoras, ausência de membros com formação ou conhecimentos que permitam a segura avaliação do cumprimento de obrigações tributárias e trabalhistas, bem como a falta de padronização, entre as Comissões Executoras, nos procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual.

430. No tocante à terceira questão, constatou-se que, embora o SLU venha adotando medidas com vista ao cumprimento das decisões do TCDF, as providências adotadas não foram suficientes. Observaram-se falhas nos procedimentos de vistoria de veículos e equipamentos, bem como a utilização de veículos em desconformidade com o termo de referência (TR), conforme evidenciado nos achados 3.1 e 3.2. Igualmente segue pendente a instalação da totalidade de contêineres semienterrados previstos no TR, apesar de transcorridos mais de dois anos e meio do início da execução contratual, conforme demonstrado no achado 3.3. Identificou-se, ainda, que com os sistemas utilizados pelo SLU, ainda não é possível realizar uma aferição considerando os índices de produtividade dos caminhões compactadores e as velocidades médias de deslocamentos dos equipamentos utilizados na coleta e varrição mecanizada, uma vez que, até a presente data, não há integração entre os sistemas utilizados pela citada autarquia (SGI e Simlur), embora o SLU tenha se comprometido a realizar interação entre as ferramentas digitais até o final de 2022, consoante achado 3.4.

431. Com relação às manifestações do gestor e dos terceiros interessados, verifica-se que não foram suficientes para afastar os achados, promovendo apenas alterações pontuais em algumas proposições. Assim, em resumo, a Contratante e as empresas Contratadas relacionaram as irregularidades apontadas no RPA a problemas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

relativos a falhas de planejamento, à falta de pessoal capacitado, a questões de ordem técnica e à complexidade das atividades contempladas pelo serviço, dentre outras.

432. Conclui-se, portanto, que a execução dos contratos apresenta irregularidades, havendo pontos a respeito dos quais há necessidade de providências da jurisdicionada não só no sentido de sanar as constatações apontadas, como também visando promover ou dar prosseguimento aos processos de apuração de responsabilidade, aplicando às contratadas as eventuais penalidades cabíveis.

433. Nesse sentido, propomos medidas de variados níveis de complexidade, desde aquelas de pronto atendimento àquelas que irão requerer maior engajamento por parte da Autarquia, de modo a permitir ao SLU organizar-se e atender a totalidade das sugestões.

4. Proposições

434. Diante de todo exposto, considerando os achados de auditoria apresentados, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Considerar:
 - a) não atendido o item III.b.1 da Decisão n. 967/2021;
 - b) parcialmente atendido o item III.b.2 da Decisão n. 967/2021;
 - c) atendido o item III.b.3 da Decisão n. 967/2021;
 - d) cumprido o item IV da Decisão n. 462/2018, dispensando o SLU de, doravante, encaminhar a esta Corte os relatórios bimestrais, conforme determinação nas Decisões n. 462/2018 e 823/2021;
 - e) não cumprido o item III.c. da Decisão n. 1624/2019.
- II. Determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que, **no prazo de 90 dias**:
 - a) formalize a aprovação do plano de varrição manual da empresa Valor Ambiental (Contrato n. 18/2019) e adicione o documento ao correspondente processo administrativo (Achado 2.1);
 - b) indefira o item 5.2.4 do Plano de Serviços da Sustentare Saneamento (contrato n. 19/2019) no ponto em que autoriza a varrição das vias com equipe inferior à estabelecida pelo item 3.7.2 do Termo de Referência (Achado 2.2);
 - c) adote medidas com vista a garantir que os planos de varrição manual de vias e logradouros públicos contenham todas as informações exigidas no termo de referência e nos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 (Achado 2.2);
 - d) adote providências com vistas a ultimar os estudos dos planos de higienização das papeleiras e lixeiras, a fim de promover a melhoria operacional dos serviços (Achado 2.2);
 - e) enquanto o estudo promovido pelo Núcleo de Geoprocessamento não for concluído e aprovado pelas instâncias superiores do SLU, padronize a atuação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Comissões executoras diante de casos excepcionais que demandem ajustes manuais em razão de falhas nos sistemas de GPS do serviço de varrição manual (Achado 2.3);

- f) faça constar dos relatórios circunstanciados mensais das Comissões executoras dos contratos, bem como da documentação que subsidia a liquidação da despesa, de forma expressa e objetiva, os critérios adotados para os ajustes manuais eventualmente realizados, de modo a se viabilizar o adequado controle dos pagamentos (Achado 2.3);
- g) formalize procedimentos a serem adotados pelos fiscais dos núcleos de limpeza urbana para fins de controle qualitativo dos serviços de varrição manual (Achado 2.3);
- h) adote medidas junto às Comissões executoras dos contratos, com vista a assegurar padronização, objetividade e acurácia no preenchimento dos termos de vistoria, bem como garantir que todos contenham, clara e expressamente, a informação acerca da aprovação ou rejeição do veículo ou equipamento avaliados (Achado 3.1);
- i) providencie a realização de vistorias de todos os veículos e equipamentos, estabelecendo protocolo com procedimentos objetivos de modo a resguardar a saúde de seus agentes e dos funcionários das empresas contratadas (Achado 3.1);
- j) a fim de subsidiar análises futuras pelo Tribunal, se posicione quanto aos apontamentos feitos pela COMEX-24 acerca da empresa Suma Brasil, conforme Ofício 61/2022- SLU/PRESI/-24, bem como sobre as pendências relativas ao processo n. 00094-000000056/2020-88 da COMEX-18 referentes à documentação de vistoria (Achado 3.1);
- k) requirite da empresa Valor Ambiental a planilha de custos de execução dos serviços que reflitam os gastos com locação dos veículos, promovendo os ajustes contratuais necessários, de modo a subsidiar a tomada de decisões futuras, especialmente eventuais repactuações ou reajuste de preços (Achado 3.2);
- l) em cumprimento ao item 6.6 do TR, requirite das empresas contratadas a regularização dos registros dos tacógrafos para que indiquem todas as informações elencadas no art. 2º da Resolução n. 92/99 do CONTRAN, em especial a identificação dos condutores (Achado 3.2);
- m) retifique em seu sítio eletrônico <https://www.slu.df.gov.br/contratos-do-ano-2019/> a publicação do segundo termo de apostilamento referente ao contrato 24/2019, visto que o publicado se refere ao contrato 18/2019 (Achado 3.3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- n) adote providências com vista a ultimar a instalação da totalidade dos contêineres semienterrados previstos (Achado 3.3);
- o) proceda à apuração de responsabilidade das empresas contratadas em função do atraso na instalação dos contêineres semienterrados previstos nos contratos n. 18/2019 e 24/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando-lhes as sanções eventualmente cabíveis (Achado 3.3);
- p) informe o andamento dos estudos com vistas à próxima licitação que substituirá os contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (Achado 3.3);
- q) disponibilize *link* de acesso externo ao endereço eletrônico segem.gab@tc.df.gov.br do Processo SEI n. 0009400002910/2019-15 para que seja possível a visualização da Nota Técnica n. 45/2021– DITEC/SLU e das Planilhas Analíticas (Achado 3.3);
- r) informe ao Tribunal os resultados da apuração de responsabilidades e aplicação de glosas retroativas dos Contratos n. 19/2019 e 24/2019, bem como disponibilize *link* de acesso externo aos Processos SEI n. 00094-00003839/2020-13, 00094-00007315/2020-00, 00094-00004085/2021-08, 00094-00006519/2021-04 e 00094-00005907/2021-60 (Achado 3.3);
- s) com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa:
 - 1. apure os fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, relativos ao contrato n. 18/2019, aplicando à contratada as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1);
 - 2. no que concerne ao Processo SEI n. 00094-00001321/2020-45, adote medidas com vista ao saneamento do feito, de modo a assegurar o devido processo legal na apuração e eventual responsabilização da contratada pelas infrações relacionadas aos planos de serviços apontadas pela Comissão executora da avença (Achado 2.1);
 - 3. adote medidas com vistas a apurar eventual responsabilidade das contratadas por descumprimento das avenças quanto ao conteúdo mínimo exigido no TR



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

no que tange aos serviços de varrição manual (Achado 2.2);

III. Determinar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que:

- a) com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal n. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital n. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital n. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa:
 1. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos, relativos aos contratos n. 19/2019 e n. 24/2019, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1);
 2. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, relativos aos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 2.1);
 3. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao atraso na instalação dos contêineres semienterrados relativamente ao contrato n. 19/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 3.3);
- b) com fulcro no § 1º do art. 54 e art. 55, XI, ambos da Lei Federal n. 8.666/1993, continue adotando medidas:
 1. para que os equipamentos exigidos pelo Termo de Referência sejam dotados de todas as funcionalidades necessárias e disponibilizem todas as informações prescritas na legislação vigente (Achado 3.2);
 2. com vista a assegurar o pleno atendimento aos termos da avença, bem como apurar eventual descumprimento contratual, no que tange à presença e ao funcionamento dos equipamentos exigidos pelo Termo de Referência (Achado 3.2);
- c) adote providências com vista a garantir que as Comissões executoras sejam compostas por servidores em quantidade condizente com a dimensão e a complexidade das avenças e com formação ou conhecimentos consentâneos com as respectivas atribuições, notadamente no que respeita à fiscalização administrativa (Achado 2.3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- d) dê prosseguimento aos estudos, com vistas a encontrar uma solução mais eficiente para o sistema de monitoramento dos contratos, tendo em vista manifestação da equipe de Geoinformação (Achado 2.3);
 - e) para fins de maior competitividade e transparência em futuras licitações, nos próximos editais, indique expressa e justificadamente quando da necessidade de propriedade dos veículos e equipamentos, oportunizando, aos licitantes, a apresentação de propostas para as diversas formas de aquisição permitidas (Achado 3.2);
 - f) realize estudo, quando da elaboração do orçamento-base, de modo a identificar a forma mais vantajosa de aquisição dos veículos empregados na prestação dos serviços como, por exemplo, propriedade, locação, leasing, deixando expresso no edital que as licitantes poderão propor a modalidade que entenderem mais adequada em sua proposta de preços. (Achado 3.2);
 - g) priorize o desenvolvimento e integração dos sistemas necessários a realizar um correto dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada, informando ao Tribunal os resultados alcançados tão logo sejam concluídos os trabalhos (Achado 3.4);
- IV. Recomendar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que:
- a) nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos:
 - 1. preveja a elaboração e aprovação dos planos de serviços pela própria autarquia, deixando-se aos contratados a possibilidade de sugerir alterações antes da aprovação final (Achado 1.1; 2.1);
 - 2. preveja mecanismos de sanção por má qualidade do serviço prestado (Achado 2.3);
 - 3. aprimore os estudos referentes às possíveis interferências de outros prestadores de serviços essenciais, como: energia, água, internet etc. (Achado 3.3);
 - 4. defina os prazos de execução contratual a contar de atos ou marcos específicos, como ordens de serviço, por exemplo, e não de datas predeterminadas (Achado 2.1; 3.3);
 - b) a partir dos trabalhos da COMEX-18 e da COMEX-24, adote medidas com vistas a padronizar os procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual (Achado 2.3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

c) aprimore o procedimento de vistoria:

1. com novos modelos de termos de vistoria conforme o tipo de veículo, constando apenas os itens efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie (Achado 3.1);
2. com vistas a estabelecer que itens específicos, que possam ser identificados por análise documental anteriormente à realização da vistoria, já estejam previamente preenchidos nos termos de vistoria, com possibilidade de edição em caso de erros (Achado 3.1);
3. prevendo alternativa impressa de termos de vistoria, a fim de dar prosseguimento às vistorias em caso de mal funcionamento dos *tablets* (Achado 3.1);
4. por meio de procedimentos periódicos e amostrais de revisão dos termos de vistoria, de forma a identificar falhas de preenchimentos e a conformidade com os requisitos e especificações do Termo de Referência (Achado 3.2);

d) inicie a realização de estudos com vista à próxima licitação para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, no mínimo, 18 (dezoito) meses antes do término de vigências dos contratos n. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, levando em consideração, em suas análises, todas as falhas indicadas nas fiscalizações do TCDF e da CGDF, a fim de evitar suas recorrências (Achado 3.3);

V. Alertar ao SLU – Serviço de Limpeza Urbana que:

- a) tendo em vista o disposto nas Leis Complementares Distritais n. 967/2020 e n. 989/2021, os órgãos e entidades públicos deste ente devem dar prosseguimento aos procedimentos de responsabilização eventualmente suspensos, observando-se a suspensão do prazo prescricional durante a vigência do primeiro diploma legal citado (Achados 1.1; 2.1; 3.3);
- b) o grau de implementação de contêineres semienterrados indica a necessidade de maior atenção e acompanhamento para com o contrato n.19/2019 e a respectiva Comissão executora (Achado 3.3);

VI. Autorizar o encaminhamento de cópia:

- a) ao SLU da decisão que vier a ser adotada, do Relatório/Voto, do presente Relatório Final de Auditoria e dos Papéis de Trabalho PTs 68 a 76, associados aos presentes autos, para subsidiar o cumprimento das determinações, recomendações e orientações descritas nos itens anteriores;
- b) à Câmara Legislativa do DF da decisão que vier a ser adotada, do Relatório/Voto e do presente Relatório Final de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Brasília/DF, 18 de julho de 2022.

BRUNA BIANCA MACHADO ARAÚJO
Auditora de Controle Externo
Mat. 1833

CINTHIA THOMAZI (coordenadora)
Auditora de Controle Externo
Mat. 1421-3

DIOGO MÁRIO ALVES FERNANDES
Auditor de Controle Externo
Mat. 1841

HAMILTON DE JESUS LOPES NETO
Auditor de Controle Externo
Mat. 1834



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5323, de 07/12/2022

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo:
00600-00000568/2021-95-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00000568/2021-95-e

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria de regularidade realizada no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos Contratos nºs 18, 19 e 24/2019, no que se refere à prestação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos e varrição manual de vias e logradouros públicos e aos procedimentos adotados para a respectiva fiscalização contratual.

DECISÃO Nº 5191/2022


O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - considerar: a) não atendido o item III.b.1 da Decisão nº. 967/2021; b) parcialmente atendido o item III.b.2 da Decisão nº. 967/2021; c) atendido o item III.b.3 da Decisão nº. 967/2021; d) cumprido o item IV da Decisão nº. 462/2018, dispensando o SLU/DF de, doravante, encaminhar a esta Corte os relatórios bimestrais, conforme determinação contida nas Decisões nºs. 462/2018 e 823/2021; e) não cumprido o item III.c. da Decisão nº. 1624/2019; II - determinar ao SLU/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias: a) formalize a aprovação do plano de varrição manual da empresa Valor Ambiental (Contrato nº. 18/2019) e adicione o documento ao correspondente processo administrativo (Achado 2.1); b) indefira o item 5.2.4 do Plano de Serviços da Sustentare Saneamento (Contrato nº. 19/2019) no ponto em que autoriza a varrição das vias com equipe inferior à estabelecida pelo item 3.7.2 do Termo de Referência (Achado 2.2); c) adote medidas com vista a garantir que os planos de varrição manual de vias e logradouros públicos contenham todas as informações exigidas no termo de referência e nos Contratos nºs. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 (Achado 2.2); d) adote providências com vistas a ultimar os estudos dos planos de higienização das papelarias e lixeiras, a fim de promover a melhoria operacional dos serviços (Achado 2.2); e) enquanto o estudo promovido pelo Núcleo de Geoprocessamento não for concluído e aprovado pelas instâncias superiores do SLU/DF, padronize a atuação das comissões executoras diante de casos excepcionais que demandem ajustes manuais em razão de falhas nos sistemas de GPS do serviço de varrição manual (Achado 2.3); f) faça constar dos relatórios circunstanciados mensais das comissões executoras dos contratos, bem como da documentação que subsidia a liquidação da despesa, de forma expressa e objetiva, os critérios adotados para os ajustes manuais eventualmente realizados, de modo a se viabilizar o adequado controle dos pagamentos (Achado 2.3); g) formalize procedimentos a serem adotados pelos fiscais dos núcleos de limpeza urbana, para fins de controle qualitativo dos serviços de varrição manual (Achado 2.3); h) adote medidas perante as comissões executoras dos contratos, com vista a assegurar padronização, objetividade e acurácia no preenchimento dos termos de vistoria, bem como garantir que todos contenham, clara e expressamente, a informação acerca da aprovação ou rejeição do veículo ou equipamento avaliados (Achado 3.1); i) providencie a realização de vistorias de todos os veículos e equipamentos, estabelecendo protocolo com procedimentos objetivos de modo a resguardar a saúde de seus agentes e dos funcionários das empresas contratadas (Achado 3.1); j) a fim de subsidiar análises futuras pelo Tribunal, posicione-se quanto aos apontamentos feitos pela COMEX-24 acerca da empresa Suma Brasil, conforme Ofício nº.61/2022- SLU/PRESI/- 24, bem como sobre as pendências relativas ao Processo nº. 00094-000000056/2020-88 da COMEX-18, referentes à documentação de vistoria (Achado 3.1); k) requirite da empresa Valor Ambiental a planilha de custos de execução dos serviços que reflitam os gastos com locação dos veículos, promovendo os ajustes contratuais necessários, de modo a subsidiar a tomada de decisões futuras, especialmente eventuais repactuações ou reajuste de preços (Achado 3.2); l) em cumprimento ao item 6.6 do TR, requirite das empresas contratadas a regularização dos registros dos tacógrafos, para que indiquem todas as informações elencadas no art. 2º da Resolução nº. 92/99 do CONTRAN, em especial a identificação dos condutores (Achado 3.2); m) retifique em seu sítio eletrônico <https://www.slu.df.gov.br/contratos-do-ano-2019/> a publicação do segundo termo de apostilamento referente ao Contrato nº 24/2019, visto que o publicado refere-se ao Contrato nº 18/2019 (Achado 3.3); n) adote providências com vista a ultimar a instalação da totalidade dos contêineres semienterrados previstos (Achado 3.3); o) proceda à apuração de responsabilidade das empresas contratadas em função do atraso na instalação dos contêineres semienterrados previstos nos Contratos nºs. 18/2019 e 24/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando-lhes as sanções eventualmente cabíveis (Achado 3.3); p) informe o andamento dos estudos com vistas à próxima licitação que substituirá os Contratos nºs. 18/2019, 19/2019 e 24/2019 para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (Achado 3.3); q) disponibilize *link* de acesso externo ao endereço eletrônico segem.gab@tc.df.gov.br do Processo SEI nº. 0009400002910/2019-15, para que seja possível a visualização da Nota Técnica nº. 45/2021- DITEC/SLU e das

Planilhas Analíticas (Achado 3.3); r) informe ao Tribunal os resultados da apuração de responsabilidades e aplicação de glosas retroativas dos Contratos nºs. 19/2019 e 24/2019, bem como disponibilize *link* de acesso externo aos Processos SEI nºs. 00094-00003839/2020-13, 00094-00007315/2020-00, 00094-00004085/2021-08, 00094-00006519/2021-04 e 00094-00005907/2021-60 (Achado 3.3); s) com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal nº. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital nº. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital nº. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa: 1. apure os fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, relativos ao Contrato nº. 18/2019, aplicando à contratada as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1); 2. no que concerne ao Processo SEI nº. 00094-00001321/2020-45, adote medidas com vista ao saneamento do feito, de modo a assegurar o devido processo legal na apuração e eventual responsabilização da contratada pelas infrações relacionadas aos planos de serviços apontadas pela Comissão executora da avença (Achado 2.1); 3. adote medidas com vistas a apurar eventual responsabilidade das contratadas por descumprimento das avenças quanto ao conteúdo mínimo exigido no TR no que tange aos serviços de varrição manual (Achado 2.2); III - determinar ao SLU/DF que: a) com fulcro nos artigos 66 e 87 da Lei Federal nº. 8.666/1993, no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Distrital nº. 967/2020, e no art. 1º, da Lei Complementar Distrital nº. 989/2021, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa: 1. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de coleta e transporte de resíduos sólidos, relativos aos Contratos nºs. 19/2019 e 24/2019, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 1.1); 2. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao descumprimento de prazos e exigências contratuais na submissão e correção dos planos de varrição manual de vias e logradouros públicos, relativos aos Contratos nºs. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 2.1); 3. dê prosseguimento aos procedimentos administrativos de apuração dos fatos concernentes ao atraso na instalação dos contêineres semienterrados relativamente ao Contrato nº. 19/2019, com observância dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, aplicando às contratadas as penalidades eventualmente cabíveis (Achado 3.3); b) com fulcro no § 1º do art. 54 e art. 55, XI, ambos da Lei Federal nº. 8.666/1993, continue adotando medidas: 1. para que os equipamentos exigidos pelo Termo de Referência sejam dotados de todas as funcionalidades necessárias e disponibilizem todas as informações prescritas na legislação vigente (Achado 3.2); 2. com vista a assegurar o pleno atendimento aos termos da avença, bem como apurar eventual descumprimento contratual, no que tange à presença e ao funcionamento dos equipamentos exigidos pelo Termo de Referência (Achado 3.2); c) adote providências com vista a garantir que as comissões executoras sejam compostas por servidores em quantidade condizente com a dimensão e a complexidade das avenças e com formação ou conhecimentos consentâneos com as respectivas atribuições, notadamente no que respeita à fiscalização administrativa (Achado 2.3); d) dê prosseguimento aos estudos, com vistas a encontrar uma solução mais eficiente para o sistema de monitoramento dos contratos, tendo em vista manifestação da equipe de Geoinformação (Achado 2.3); e) para fins de maior competitividade e transparência em futuras licitações, nos próximos editais, indique expressa e justificadamente quando da necessidade de propriedade dos veículos e equipamentos, oportunizando, aos licitantes, a apresentação de propostas para as diversas formas de aquisição permitidas (Achado 3.2); f) realize estudo, quando da elaboração do orçamento-base, de modo a identificar a forma mais vantajosa de aquisição dos veículos empregados na prestação dos serviços como, por exemplo, propriedade, locação, *leasing*, deixando expresso no edital que as licitantes poderão propor a modalidade que entenderem mais adequada em sua proposta de preços (Achado 3.2); g) priorize o desenvolvimento e integração dos sistemas necessários a realizar um correto dimensionamento e otimização da frota, considerando índices de produtividades dos caminhões compactadores e velocidades dos veículos utilizados nos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e de varrição mecanizada, informando ao Tribunal os resultados alcançados tão logo sejam concluídos os trabalhos (Achado 3.4); IV - recomendar ao SLU/DF que: a) nas futuras licitações para contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos: 1. preveja a elaboração e aprovação dos planos de serviços pela própria autarquia, deixando-se aos contratados a possibilidade de sugerir alterações antes da aprovação final (Achado 1.1; 2.1); 2. preveja mecanismos de sanção por má qualidade do serviço prestado (Achado 2.3); 3. aprimore os estudos referentes às possíveis interferências de outros prestadores de serviços essenciais, como: energia, água, internet etc. (Achado 3.3); 4. defina os prazos de execução contratual a contar de atos ou marcos específicos, como ordens de serviço, por exemplo, e não de datas predeterminadas (Achado 2.1; 3.3); b) a partir dos trabalhos da COMEX-18 e da COMEX-24, adote medidas com vistas a padronizar os procedimentos de controle e respectivos registros nos relatórios circunstanciados e demais documentos da fiscalização contratual (Achado 2.3); c) aprimore o procedimento de vistoria: 1. com novos modelos de termos de vistoria conforme o tipo de veículo, constando apenas os itens efetivamente exigidos pelo TR para cada espécie (Achado 3.1); 2. com vistas a estabelecer que itens específicos, que possam ser identificados por análise documental anteriormente à realização da vistoria, já estejam previamente preenchidos nos termos de vistoria, com possibilidade de edição em caso de erros (Achado 3.1); 3. prevendo alternativa impressa de termos de vistoria, a fim de dar prosseguimento às vistorias em caso de mal funcionamento dos *tablets* (Achado 3.1); 4. por meio de procedimentos periódicos e amostrais de revisão dos termos de vistoria, de forma a identificar falhas de preenchimentos e a conformidade

com os requisitos e especificações do Termo de Referência (Achado 3.2); d) inicie a realização de estudos com vista à próxima licitação para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, no mínimo, 18 (dezoito) meses antes do término de vigências dos Contratos nºs. 18/2019, 19/2019 e 24/2019, levando em consideração, em suas análises, todas as falhas indicadas nas fiscalizações deste Tribunal e da Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, a fim de evitar suas recorrências (Achado 3.3); V - alertar o SLU/DF de que: a) tendo em vista o disposto nas Leis Complementares Distritais nºs. 967/2020 e 989/2021, os órgãos e entidades públicos deste ente devem dar prosseguimento aos procedimentos de responsabilização eventualmente suspensos, observando-se a suspensão do prazo prescricional durante a vigência do primeiro diploma legal citado (Achados 1.1; 2.1; 3.3); b) o grau de implementação de contêineres semienterrados indica a necessidade de maior atenção e acompanhamento para com o Contrato nº.19/2019 e a respectiva comissão executora (Achado 3.3); VI - autorizar o encaminhamento de cópia: a) ao SLU desta decisão, do relatório/voto do Relator, do Relatório Final de Auditoria e dos Papéis de Trabalho PTs 68 a 76, associados aos autos em exame, para subsidiar o cumprimento das determinações, recomendações e orientações descritas nos itens anteriores; b) à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF desta decisão, do relatório/voto do Relator e do Relatório Final de Auditoria.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participaram o Auditor VINICIUS CARDOSO DE PINHO FRAGOSO e o representante do MPJTDF, Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 07 de Dezembro de 2022


João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões


Paulo Tadeu Vale Da Silva
Presidente