

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

URGÊNCIA: PEDIDO DE LIMINAR

Processo Licitatório nº. 004/2019

Pregão Presencial nº. 003/2019

Registro de Preços nº 003/2019

Maria Auxiliadora Cunha Eleutério
Oficial de Controle Externo
MT. 5428-8

DATA DE ABERTURA: Abertura: 22/01/2019 às 09:00 horas.

O **SINDICATO DAS EMPRESAS DE COLETA, LIMPEZA E INDUSTRIALIZAÇÃO DO LIXO DE MINAS GERAIS**, com sede na Rua do Ouro, nº 33, 5º Andar, Bairro Serra, em Belo Horizonte – MG, **Telefone:** (31) 3291-5460 / 3337-3725, **E-mail:** sindilurb@fiemg.com.br, CNP 65.174.153/0001-09, inscrição municipal 123.050/0017, vem, por seu Presidente, com o devido respeito, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 113, da Lei de Licitações, consoante as razões abaixo aduzidas, **REPRESENTAR/DENUNCIAR** a esse douto Tribunal contra atos comprometedores de princípios constitucionais e legais que, no procedimento a seguir apontado, acham-se na iminência de ocorrer, sob responsabilidade pessoal da insigne Sra. **Fernanda de Alcântara Chagas, Pregoeira Oficial do Município de Rodeiro - MG**, que pode ser encontrado na Prefeitura Municipal de Rodeiro, na Sala de Licitações da Prefeitura Municipal de Rodeiro, Praça São Sebastião, 215, Centro, Rodeiro – MG, CEP 36.500-000.

O **MUNICÍPIO DE RODEIRO - MG**, está realizando um processo licitatório sob a modalidade de Pregão Presencial/Registro de Preços, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA “ prestação de serviço de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos hospitalares, por um período de 12 (doze) meses, atendendo à solicitação da Secretaria Municipal de Saúde conforme edital e seus anexos. ”**.

Queremos ressaltar que, em nosso entendimento, grave ilegalidade está sendo cometida pelo licitante ao realizar a licitação alhures referida na modalidade Pregão Presencial por Registro de Preço.

Nobres Conselheiros, todo o processo ora questionado padece de vícios de legalidade, o que, via de consequência, compromete todo o processo ora exposto e impõe, *ad cautela*, a suspensão do procedimento, visando a alteração do mesmo adaptando-se à legalidade, ou até mesmo ulterior anulação, sob pena de se dar prosseguimento a processo ilegal sujeito a futura anulação, comprometendo-se, dessa forma, a segurança jurídica do contrato administrativo perseguido.

DA LEGITIMIDADE ATIVA DO REPRESENTANTE

O bom emprego dos recursos públicos é preocupação das sociedades em praticamente todas as épocas. Essa preocupação tem se acirrado de modo particular nas últimas décadas, em que a maioria dos países vem passando por significativas mudanças no modo de organização do Estado, da economia e da sociedade, especialmente em razão da crônica escassez de

recursos frente às necessidades e às crescentes demandas de populações cada vez mais exigentes e menos tolerantes com relação às ações e omissões do Estado e no que se refere à corrupção.

Nesse contexto, o Congresso Constituinte de 1988 introduziu, na Lei Maior, mais um recurso no enfrentamento das irregularidades, que é a possibilidade de apresentação, ao Tribunal de Contas (TC), por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades ocorridas na Administração Pública dos Três Poderes.

Ademais, como se vê pelo Estatuto do Representante, ora anexado aos autos, o mesmo prevê, expressamente a possibilidade de apresentação de representação pelo sindicato, na pessoa de seu representante legal, qual seja, seu Presidente.

MÉRITO

Adiante passaremos à análise das ilegalidades contidas no processo.

Os serviços licitados são incompatíveis com a modalidade de licitação (Pregão Presencial).

Vê-se que, pela descrição dos serviços, caracterizados estão os serviços continuados de engenharia. **ASSIM, NÃO RESTA DÚVIDA QUE ESTAMOS DIANTE DE UM EDITAL CUJO OBJETO É SERVIÇO DE ENGENHARIA, TANTO ASSIM QUE O ITEM 8.4.1 EXIGE QUE A CONTRATADA POSSUA REGISTRO NO CREA.**

Nobres Julgadores, a Lei Federal nº 10.520/02, introduziu uma nova modalidade de licitação na legislação brasileira – o **pregão** – cujo principal mérito é dar maior celeridade aos processos públicos de contratação dos serviços comuns e corriqueiros usualmente contratados pela Administração.

A grande rapidez e simplicidade do seu procedimento, aliada à simplicidade dos bens e serviços contratados, resulta efetivamente em processos curtos, baratos e rápidos, com nítida vantagem de tempo ao poder público.

A legislação em vigor e a moderna doutrina e jurisprudência já se pacificaram no sentido de que cumpre à Administração averiguar se o objeto pretendido configura bem ou serviço

comum, o qual: não necessita de aferição técnica mais apurada; é considerado rotineiro e usual; e a Administração tem como delinear-lo no ato convocatório da licitação de forma satisfatória, à vista de condições usuais de mercado. Caso um desses quesitos não esteja presente no objeto pretendido, não será possível a utilização da modalidade pregão, devendo ser empregada modalidade prevista na Lei n. 8.666/93, conforme o valor estimado da contratação.

Na presente licitação, por certo não pode prevalecer a modalidade de pregão, eis que se trata de serviços de engenharia, tanto assim que exigido, no edital, uma “empresa especializada” cujo responsáveis técnicos por estas empresas são engenheiros.

Na realidade, o que se pretendeu com a instituição do *pregão* na esfera das licitações foi a flexibilização e desburocratização do procedimento licitatório tradicional quando se tratar de aquisição de **bens e serviços comuns**, facilmente encontrados e mensurados no mercado. **Não é isto, no entanto, o que ocorre com este pregão presencial.**

De fato, **aqui não se trata apenas da locação de equipamentos, pura e simplesmente, mas sim da contratação do próprio serviço de multirefator/limpeza pública urbana**, pois engloba a atividade de motoristas, garis, capinadores, varredores, a capina, a varrição dentre outros serviços. A contratação almejada pelos licitantes compreende várias etapas do serviço de limpeza pública de uma cidade.

Por certo, vários dos requisitos acima enumerado para a utilização do Pregão não estão presentes na presente licitação, em especial aqueles atinentes a complexidade do objeto e a necessidade de aferição técnica mais apurada.

Ora, não se pode rotular de comuns tais serviços, eis que são **altamente especializados e sofisticados, especialmente porque envolvem atividade de inquestionável impacto ambiental e essencialidade para o município e demais licitantes.**

Por isso, os caminhões, equipamentos e pessoal a serem empregados em tal atividade devem apresentar determinadas especificações técnicas para que atendam às exigências ambientais pertinentes. De outra parte, os obreiros responsáveis pela condução dos

serviços, se submetem a treinamentos específicos para a realização das atividades, sob pena de riscos para a saúde pública.

Em suma, os serviços de limpeza pública urbana são realizados por empresas especializadas, que detenham o cabedal técnico necessário para que a que todos os serviços sejam feitos de forma ambientalmente correta.

Não é por outra razão que, **por exemplo**, a atividade de *coleta de lixo*, se enquadra dentre as aquelas a serem desempenhadas com o concurso de engenheiro sanitarista, conforme o determinado na Resolução nº 310 de 23/06/1986 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, *verbis*:

“Art. 1º - **Compete ao Engenheiro Sanitarista** o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º da Resolução nº 218/73 do CONFEA, referente a:

- sistemas de abastecimento de água, incluindo captação, adução, reservação, distribuição e tratamento de água;
- Sistemas de distribuição de excretas e de águas residuárias (esgoto) em soluções individuais ou sistemas de esgotos, incluindo tratamento;
- coleta, transporte E tratamento de resíduos sólidos (lixo);
(...)”

(grifou-se)

Daí não ser possível pretender licitar tais serviços altamente técnicos e especializados na modalidade *pregão*, seja de forma presencial ou eletrônica, cuja premissa de admissibilidade, cuja essência, é a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital a partir de especificações **usuais** do mercado consumidor.



Evidentemente não é o caso presente. A respeito desse tema, ensina Marçal Justen Filho com maestria (nosso o destaque):^[1]

“Sempre que a Administração necessitar de um bem ou serviço dotado de alguma especificidade, não poderá utilizar o pregão...”

Destarte, o *pregão*, como modalidade licitatória, nos termos do mandamento legal, somente poderá abranger outras atividades, que não a limpeza pública considerada um serviço de engenharia de alta especificidade.

O transporte de funcionários da Municipalidade, ou de móveis e utensílios de sua propriedade, por exemplo, poderia muito bem ser feita por caminhões locados por intermédio de *pregão*, em se tratando de um serviço comum. Diferentemente, no presente caso, a carga a ser manuseada, no caso da coleta de resíduos, e transportada pelos funcionários da licitante que vier a se sagrar vencedora exige um procedimento de cautela diferenciado, face aos riscos para a saúde dos munícipes que serão beneficiados pelo serviço.

Confira-se, novamente, o que diz Marçal Justen Filho quanto à caracterização do serviço comum, passível de ser licitado através da modalidade do *pregão* (nosso o destaque):^[2]

“O que caracteriza um objeto comum é a padronização de sua configuração, viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida pela experiência e tradição no mercado”.

Acresça-se a tudo isso o fato de que todos os serviços em tela (**limpeza urbana**) não estão relacionados no Anexo II ao Decreto nº 3.555 de 08/08/2000, que regulamentou o *pregão* no âmbito das contratações da União Federal. Esse é um claro indicativo de que os serviços não se encaixam na qualidade de **“comum”**.



Em suma, a conclusão que podemos chegar é que, em face da interpretação da Lei n. 10.520/02, o pregão poderá ser adotado sempre que um bem ou serviço for de natureza comum, o que, ressalte-se não é o caso em apreço, onde se trata de serviço de alta complexidade técnica e não rotineiro ou comum.

Neste sentido decidiu, também, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

“TCU - Decisão 195/2002 – Plenário

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.2. Determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se abstenha de licitar serviços de engenharia por meio de pregão;”

Consoante deliberação do Tribunal de Contas da União,
“É irregular a utilização da modalidade pregão visando a contratação de obras e serviços de engenharia que possuam complexidade de especificação e de execução inconciliáveis com o caráter comum dos objetos passíveis de serem contratados por meio da citada modalidade licitatória”.

Ou seja, se no caso de obras é pacífico o entendimento de que não se deve utilizar a modalidade pregão para tal contratação em casos como o dos autos, onde notória a complexidade do objeto.

Finalmente, destaca-se que na hipótese em que o objeto a ser licitado não puder ser caracterizado como "comum", como no presente caso, então, outro não será o caminho, senão utilizar uma das modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações.

Diante de todo o exposto salta claro e à evidência, que a licitação para contratação de empresa que forneça equipamento e pessoal necessário para realização de limpeza urbana, por suas próprias características, não poderá ser levada adiante na modalidade de **pregão**, seja em sua forma eletrônica ou presencial.



Salta aos olhos, portanto, que o município violou a força aberta a legislação federal, caracterizando como serviço *comum* item de serviço não incluído no Anexo II do Decreto Federal nº 3.555/2000, regulador da modalidade *pregão* nos procedimentos licitatórios.

De outra banda, sobreleva notar que os preços dos serviços que são usualmente prestados pelas empresas de limpeza urbana são compostos, em grande parte, pela mão de obra, o que equivale dizer que parcela preponderante do pagamento desses serviços representa na realidade *salário e encargos trabalhistas e sociais*.

Ora, salários não podem ser objeto de lance; mas no calor de uma competição por *pregão*, o proponente certamente será levado a baixar seu preço ao ponto de não poder cumprir as obrigações trabalhistas, levando o poder público a indiretamente burlar direitos e conquistas sociais, aumentando ainda mais as desigualdades.

A situação mais se agrava quando se trata da contratação de serviços importantes ou essenciais que podem eventualmente colocar em risco a saúde da população, já que, obviamente, o **pregão** gerará a contratação mediante lances ofertados por **empresas que não reúnem as mínimas condições necessárias para se incumbirem da execução tecnicamente perfeita desses serviços.**

Daí a razão pela qual o edital atacado não pode abarcar os serviços técnicos, específicos e altamente especializados de *coleta de lixo*.

Os serviços licitados são incompatíveis com a ata de registro de preços.

Como se sabe, o art. 3º do Decreto 7.892/2013 prevê o cabimento do registro de preços nas seguintes hipóteses: necessidade de contratações frequentes, aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, atendimento a mais de um órgão ou entidade e, ainda, quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Tais hipóteses corroboram a compreensão de que o sistema de registro de preços foi a opção idealizada pelo legislador para atender necessidade da Administração quando presente incerteza quanto ao momento de seu surgimento ou relativa aos quantitativos que serão suficientes para satisfazê-la. Assim, observa-se que o fator imprevisibilidade recai sobre o

momento ou sobre as quantidades, mas não sobre o próprio objeto do registro de preços, o qual deverá ter características bem delineadas e simples o suficiente para admitir a clara descrição no instrumento convocatório e atender a diversas demandas futuras.

Considerando que o objetivo do SRP é selecionar objetos simples e padronizados capazes de atender demandas de diversas origens e em períodos de tempo distintos, é que se questiona seu cabimento para obras de engenharia, as quais, configuram, via de regra, objetos complexos, dotados de peculiaridades que as afastam de um modelo genérico (padronizado), como no caso da presente licitação.

Sobre o tema, em sua mais recente versão, a cartilha sobre registro de preços da Controladoria Geral da União destaca aspectos que justificam a INCOMPATIBILIDADE desse sistema para contratações de obras de engenharia, conforme se observa do seguinte trecho:

“E, considerando que cada obra exige um projeto básico específico, não seria possível realizar licitação por meio de registro de preços, com base no mesmo projeto básico, para atendimento a várias obras, em vários locais diferentes, para vários órgãos, mesmo para os casos em que exista projeto padrão, haja vista a ocorrência de fatores que podem alterar as condições preestabelecidas inicialmente – preço e projeto básico, em virtude, por exemplo, dos custos previstos na tabela SINAPI, frete, preço da mão-de-obra, condições do solo.”[1]

Na mesma linha, o TCU, tradicionalmente, manifesta-se pela impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para obras. Vejamos:

“Acórdão – 9.3. determinar à (...) que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia; 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP”. (TCU, Acórdão nº 296/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em: 06.03.2007.)

No ano de 2013, entretanto, uma alteração ao art. 89 do Decreto nº 7.581/2011 que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações passou a prever a possibilidade de utilização de SRP para contratação de obras no referido regime, desde que atendidos alguns requisitos elencados no inciso II do precitado artigo:

*“Art. 89. O SRP/RDC poderá ser adotado para a contratação de bens, **de obras com características padronizadas** e de serviços, inclusive de engenharia, quando: (...)*

*Parágrafo único. **O SRP/RDC, no caso de obra, somente poderá ser utilizado:** (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)*

I – nas hipóteses dos incisos III ou IV do caput; e (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

***II – desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:** (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)*

a) as licitações sejam realizadas pelo Governo federal; (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

b) as obras tenham projeto de referência padronizado, básico ou executivo, consideradas as regionalizações necessárias; e (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)

c) haja compromisso do órgão aderente de suportar as despesas das ações necessárias à adequação do projeto padrão às peculiaridades da execução. (Incluído pelo Decreto nº 8.080, de 2013)”

Conforme se observa do dispositivo, a regularidade da adoção do registro de preços para a contratação de obras foi atrelada à existência de características padronizadas, conforme previsto no *caput* do art. 89 e reiterado pelo inc. II, “b” de seu parágrafo único, o que, **CERTAMENTE NÃO É O CASO DA PRESENTE LICITAÇÃO.**

No presente caso não são preenchidos os requisitos legais para a adoção da ata de registro de preços.

No sentido acima decidiu o TCU, vejamos:

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

Ainda na Denúncia relativa ao pregão eletrônico para registro de preços promovido pelo 9º Batalhão de Suprimento do Exército (9º B Sup), o relator constatou também a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de obras, “com base em uma planilha que contempla 797 diferentes itens de serviços, dos quais alguns são bastante característicos de construções, ampliações e reformas”. Sobre o assunto, esclareceu o relator que a realização de obras não atende aos requisitos previstos no art. 3º do Decreto 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços. Em seu entendimento, “o aludido normativo viabiliza a

contratação de serviços comuns de engenharia com base no registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Mas o uso desse sistema com o intuito de contratar obras não pode ser aceito, uma vez que não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. Não há, nessa situação, divisibilidade do objeto". Ressaltou ainda o relator que a opção de utilização do registro de preços está prevista na Lei 8.666/93, mas, em relação a obras, a Lei explicita, em seu art. 10º, os regimes de contratação (empreitada global, empreitada por preços unitários, tarefa e empreitada integral), "sem fazer menção à possibilidade de emprego do registro de preço". Acrescentou, por fim, que as obras de reforma, ampliação, reparação e construção não seriam padronizadas "a ponto de constarem em sistema de registro de preços e de, eventualmente, suscitarem o interesse de outros órgãos públicos na adesão à ata ...". Considerando que "os serviços foram quantificados para utilização tanto em manutenção como para obras de reforma, ampliação, reparação e construção", concluiu o relator que "não há como contratá-los com a adoção do sistema de registro de preços". Diante dessa e de outras irregularidades, o Tribunal, na linha defendida pela relatoria, julgou a Denúncia procedente, fixando prazo para que o 9º B Sup anulasse o certame. Acórdão 3605/2014-Plenário, TC 014.844/2014-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bem querer Costa, 9.12.2014.

Assim, no presente caso INEXISTEM OS REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO, EIS QUE OS SERVIÇOS CONTRATADOS SÃO DE ENGENHARIA E DE ALTA COMPLEXIDADE E NÃO PADRONIZADOS.

Importante frisar que, em casos análogos, em representações protocolizadas por este Sindicato, como por exemplo no Processo nº1031443, de forma irretocável esse Tribunal tem suspendidos os processos licitatórios, liminarmente, para a adequação do edital, o que, desde já ser requer neste caso.

Pelo exposto, é a presente para REPRESENTAR/DENUNCIAR contra todas as ilegalidades acima denunciadas, requerendo:

- 1) a interveniência desse Colendo Tribunal na análise do PROCESSO em referência, determinando-se, em caráter de urgência, LIMINARMENTE, a suspensão de todo e**

qualquer ato do respectivo procedimento, até que definida a legitimidade do aludido instrumento, ou até que corrigidos os preceitos e condições que o tornam nulo ou anulável.


- 2) a remessa de cópia da presente Representação ao insigne Representante do Ministério Público, curador do patrimônio público, a fim de que possa adotar as providências administrativas ou judiciárias cabíveis na defesa da causa pública.

Não é demais ressaltar que a suspensão do procedimento ora pretendida não irá ensejar qualquer prejuízo ao interesse público tutelado, isto é, à população do município, à Administração Pública, ou mesmo a terceiros, na medida em que os serviços objeto desta representação vêm sendo executados normalmente, havendo tempo hábil para a Administração adequar os procedimentos ora questionados às normas legais e aos princípios que norteiam o procedimento licitatório, em especial ao Princípio da Legalidade, e se ultimar a licitação pretendida.

Nestes termos.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 15 de janeiro de 2019.



**SINDICATO DAS EMPRESAS DE COLETA, LIMPEZA E INDUSTRIALIZAÇÃO DO LIXO
DE MINAS GERAIS.**
PRESIDENTE

Anexos:

- 1- ATOS CONSTITUTIVOS DOPRESENTANTE/DENUNCIANTE;
- 2- ATA DE ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DO SINDILURB;
- 3- EDITAL DE LICITAÇÃO.



SINDILURB

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COLETA, LIMPEZA E
INDUSTRIALIZAÇÃO DE RESÍDUOS DE MINAS GERAIS



SINDILURB

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COLETA, LIMPEZA E
INDUSTRIALIZAÇÃO DE RESÍDUOS DE MINAS GERAIS