



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.: 1058701/2019
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Rodeiro

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos de Denúncia, proposta pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do lixo de Minas Gerais - SINDILURB, em razão de supostas irregularidades no Edital do Processo Licitatório nº 004/2019, Pregão Presencial nº 003/2019, Registro de Preços nº 003/2019, deflagrado pelo Município de Rodeiro-MG, cujo objeto foi o Registro de Preços para 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.
2. O Denunciante, às f. 01/13, insurge-se contra supostas irregularidades do instrumento convocatório, alegando, em síntese:
 - a) a impossibilidade de licitar serviços altamente técnicos e especializados na modalidade pregão, cuja essência é a aquisição de bens e serviços comuns, eis que os serviços contratados são de engenharia e, portanto, de alta complexidade e não possuem padronização;
 - b) o não preenchimento dos requisitos para adoção do Sistema de Registro de Preços, pois a regularidade da adoção deste sistema, nos termos do Decreto Federal n. 7.892/2013, está condicionada à existência de características padronizadas, que não seria o caso desta licitação. Aduziu, ainda, que o objetivo do SRP é “[...] selecionar objetos simples e padronizados capazes de atender demandas de diversas origens e em períodos de tempo distintos [...]”, e que, assim, seria inaplicável, via de regra, a objetos complexos.
3. Em função de suas alegações, o Denunciante pugnou pela suspensão do processo licitatório liminarmente, até que seja definida a legitimidade do aludido instrumento, tendo em vista as supostas irregularidades elencadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

4. A documentação do processo em exame foi autuada como Denúncia, nos termos do artigo 305, caput, do Regimento Interno (f.48). Após, os autos foram distribuídos à Relatoria do Conselheiro Subst. Adonias Monteiro (f. 49).
5. O Conselheiro-Relator, em despacho de f. 50/52, determinou a suspensão do Procedimento Licitatório, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 90 da Lei Orgânica, e fixou o prazo de 05 (cinco) dias para que o Sr. Luiz Antônio de Medeiros, Prefeito Municipal de Rodeiro, e a Sra. Fernanda de Alcântara Chagas, Pregoeira signatária do Edital, comprovassem nos autos a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório.
6. Devidamente intimados, o Sr. Luiz Antônio de Medeiros, Prefeito Municipal, bem como a Sra. Fernanda Alcântara Chagas, Pregoeira, colacionaram aos autos os esclarecimentos e documentos de f. 64/147, bem como encaminharam comprovação de suspensão do referido processo licitatório.
7. Em seguida, diante do exposto pelos jurisdicionados, os Exmos. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, em decisão de f. 149/152, revogaram a suspensão do processo licitatório, com vistas a que o Município de Rodeiro pudesse dar regular continuidade ao procedimento licitatório, sem prejuízo da análise mais acurada ao longo da instrução.
8. Em seguida, os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (2ª CFOSE), que, em exame inicial de f. 161/163, concluiu:

3. Conclusão

Com base na documentação constante dos autos, esta Unidade Técnica entende que a Denúncia não é procedente quanto à utilização do pregão para a contratação dos serviços.

Entende ainda que a Denúncia é procedente quanto à incompatibilidade do objeto do certame com a adoção do sistema de registro de preços.

Dessa forma, a Administração Municipal deve promover uma licitação, utilizando o regime de empreitada por preço unitário para vigorar pelo prazo admitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

Esta Unidade Técnica verificou que não constam dos autos os seguintes documentos:

- Série histórica das pesagens realizadas nas últimas contratações do Município, de modo a fundamentar a quantidade anual estimada de 1920 kg, bem como as características dos RSS a serem coletados, tratados e encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada;
- Estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a escolha da incineração para o tratamento dos RSS.

A indicação da tecnologia de incineração para o tratamento dos RSS, sem estar amparada em razões de ordem técnica, motivada e documentada, é irregular e restringe a participação de licitantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

9. Ato contínuo, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, oportunidade em que este *Parquet* entendeu não ser necessário apresentar apontamentos complementares ao relatório do Setor Técnico e requereu apenas a citação dos responsáveis para apresentação de defesa (f. 164/165).
10. Por meio de despacho de f. 166/167, o Conselheiro Relator determinou a citação dos responsáveis para a apresentação de defesa e a juntada de documentos que entendessem pertinentes.
11. Em seguida, os responsáveis, por meio de advogado constituído, apresentaram a defesa de f. 171/176, bem como juntaram aos autos os documentos de f. 177/435.
12. Por meio das razões de defesa, o Prefeito e a Pregoeira informaram que, após a revogação da suspensão do certame pelo Tribunal de Contas, o Município deu prosseguimento ao procedimento licitatório, mas a licitação restou deserta. Foi então deflagrado o Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n. 11/2019, Registro de Preços n. 07/2019, de mesmo objeto, sendo retirada apenas a exclusividade de participação de ME e EPP.
13. Em relação aos pontos tratados na Denúncia, alegaram os responsáveis:
 - a) que a utilização do Sistema de Registro de Preços na nova licitação foi mantida em função da ausência de decisão final deste Tribunal de Contas naquele momento, acreditando o Município tratar-se do procedimento mais acertado para a prestação do objeto;
 - b) que a discussão sobre a possibilidade de utilização da modalidade pregão encontra-se superada, sendo improcedente a alegação do Denunciante;
 - c) que, ao alegar que o Município deve realizar a licitação por empreitada por preço unitário, o Setor Técnico confunde o conceitos de “procedimento” com o de “regime de execução”;
 - d) que a indicação da tecnologia a ser adotada para a destinação final dos resíduos (incineração) decorre do entendimento do Município de que este é o procedimento mais adequado e eficaz, estando tal escolha embasada pelo parecer da assessoria ambiental do Município, juntado aos autos.
14. Ao final, requerem os responsáveis seja o procedimento licitatório considerado regular ou, caso não seja este o entendimento deste Tribunal, sejam apontadas as irregularidades encontradas, para adequação em contratações futuras.
15. Após a realização da defesa, os autos retornaram à 2ª CFOSE, que realizou a análise do novo procedimento licitatório (f. 438/445), e concluiu pela permanência das seguintes irregularidades no certame: incompatibilidade do objeto com a adoção do Sistema de Registro de Preço e ausência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a escolha da incineração para o tratamento dos resíduos sólidos de saúde (RSS).
16. Em função das irregularidades constatadas e verificando que a Ata de Registro de Preços foi assinada em 25/03/2019, com validade de 12 (doze) meses, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Setor Técnico sugeriu ao Tribunal que realize recomendação à Administração para que, nas próximas contratações de mesmo objeto, observe os seguintes itens:

- a) elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS);
 - b) abstenção de realizar a contratação de coleta, tratamento de RSS e disposição final mediante Sistema de Registro de Preços;
 - c) elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e de taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI);
 - d) abstenção na indicação de tecnologia a ser utilizada, quando não esteja amparada em razões de ordem técnica, motivada e documentada.
17. Posteriormente, os autos vieram a este Ministério Público para manifestação conclusiva.
18. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

19. Tratam os presentes autos de Denúncia, proposta pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do lixo de Minas Gerais - SINDILURB, em razão de supostas irregularidades no Edital do Processo Licitatório nº 004/2019, Pregão Presencial nº 003/2019, Registro de Preços nº 003/2019, deflagrado pelo Município de Rodeiro-MG, cujo objeto foi o Registro de Preços para 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.
20. Depreende-se dos autos que o certame foi considerado deserto, motivo pelo qual foi deflagrado o Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n. 11/2019, Registro de Preços n. 07/2019, de mesmo objeto, que passou a ser objeto de análise do Tribunal de Contas.
21. Este Ministério Público passará, dessa forma, a analisar as alegações trazidas na Denúncia, bem como os apontamentos adicionais do Setor Técnico, em relação ao novo Edital publicado.

DA COMPATIBILIDADE DOS SERVIÇOS LICITADOS COM A MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO.

22. O Denunciante apontou, inicialmente, que o objeto da licitação em análise é incompatível com a modalidade utilizada: pregão. Afirma, nesse sentido, que a prestação de serviços de engenharia de alta complexidade técnica, prestados por empresa especializada, em atividade com inquestionável impacto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

ambiental, afastaria a incidência do pregão, que deve ser utilizado no caso de aquisição de bens e serviços comuns.

23. O Conselheiro Relator, por meio de decisão monocrática de f. 50/52, posteriormente referendada pela 1ª Câmara deste Tribunal de Contas, teceu os seguintes comentários sobre a utilização do pregão para o objeto do certame:

(...) é pacífico na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU que a contratação de serviços comuns de engenharia por tal modalidade (pregão) é admitida¹. Ademais, sobre a complexidade do objeto, cito o entendimento exarado por este Tribunal na Denúncia n. 932826, julgada pela Segunda Câmara na Sessão Ordinária do dia 14/9/2017, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que estabelece que “Bens e serviços comuns são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não”. Assim, num juízo superficial e urgente, entendo que, neste apontamento, não há elementos capazes de ensejar a suspensão do certame, o que não impede a aplicação de eventuais sanções que porventura possam ser aplicadas ao final da instrução (f. 50/50-v).

24. O Setor Técnico, em suas duas manifestações, reiterou a adequação da modalidade pregão aos serviços de engenharia objeto da licitação. Acrescentou ainda que os serviços descritos no termo de referência são atividades sem complexidade técnica, por se tratarem de serviços rotineiros de coleta e tratamento de resíduos de serviços de saúde (RSS), não implicando conhecimento especializado para a sua execução. Por fim, destacou os ganhos de eficiência que podem ser propiciados pela utilização da modalidade pregão, especialmente no que diz respeito à celeridade e simplificação dos processos, ao aumento da competitividade e à redução dos preços.
25. Sobre esse ponto, este Ministério Público de Contas acompanha o entendimento trazido pelo Conselheiro Relator, também defendido pelo Setor Técnico, uma vez que não há dúvidas de que os serviços objeto da licitação se tratam de serviços de engenharia comum, capazes de serem especificados no termo de referência anexo ao certame sem grandes dificuldades.
26. A utilização do pregão nesse tipo de contratações é objeto da Súmula nº 257, do Tribunal de Contas da União (TCU), que prevê que “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.
27. Indo além, em recente julgado, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 713/2019, Plenário, ampliou a descrição dos serviços comuns de

1. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União foi assentada com a edição da Súmula n. 257/2010, cujo teor é o seguinte: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

engenharia, tornando obrigatória a utilização de pregão para sua aquisição. O Ministro Bruno Dantas, na oportunidade, entendeu que *“são considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado”*.

28. Finalmente, o recente **Decreto n. 10.024/2019**, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, revogando o Decreto 5.450/05, incluiu os serviços comuns de engenharia entre os objetos a serem licitados por meio do Pregão.
29. Em seu art. 3º, inciso VIII, o novo regulamento conceitua **serviço comum de engenharia** como “atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado”.
30. O Decreto 10.024/2019 rejeita, apenas, a utilização do Pregão Eletrônico para **bens e serviços especiais**, conceituados como aqueles que, *“por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns”*.
31. Nesse sentido, apesar do caráter recente do novo Decreto, que ainda não foi amplamente tratado pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais, e da sua aplicabilidade apenas no âmbito federal, é nítida a intenção de excluir do âmbito de abrangência do pregão apenas os bens e serviços que não possam ser objetivamente definidos no edital e no termo de referência do certame, o que pode servir de vetor interpretativo no presente caso.
32. Dessa forma, entende este Ministério Público ser cabível a utilização da modalidade Pregão para os serviços licitados nos pregões em análise, motivo pelo qual deve a Denúncia, quanto a esse ponto, ser julgada improcedente.

DA COMPATIBILIDADE DOS SERVIÇOS LICITADOS COM O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

33. O Denunciante alegou, em seguida, a ocorrência de irregularidade na adoção do sistema de registro de preços.
34. Afirmou, nesse sentido, que a adoção deste sistema, nos termos do Decreto Federal n. 7.892/2013, está condicionada à existência de objetos com características simples e padronizadas. O SRP deve, portanto, ser capaz de atender demandas de diversas origens e em períodos de tempo distintos, motivo pelo qual seria inaplicável a objetos complexos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

35. Sobre esse ponto, o Conselheiro Relator, em decisão de f. 50/52, afirmou, inicialmente, que a jurisprudência do TCU admite a possibilidade de adoção do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos, desde que configurada alguma das hipóteses delineadas no Decreto Federal 7.892/2013, que regulamenta o SRP.
36. Todavia, em análise ao instrumento convocatório, o Conselheiro entendeu que o objeto do certame, da forma como foi descrito e especificado no termo de referência, não se enquadraria nas hipóteses de adoção do art. 3º do Decreto 7.892/2013, aplicado analogicamente ao Município, que não possui norma específica que regule a matéria.
37. Isso porque, segundo o entendimento do Relator:
- a) o certame não envolveria a necessidade de contratações frequentes, vez que bastaria uma contratação única, cuja vigência pode durar por até 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, II, da Lei 8.666/93, vez que se trata de serviços de necessidade contínua;
 - b) os serviços a serem licitados foram agrupados em um único lote, e o julgamento das propostas será realizada pelo tipo menor preço por item, o que acarretaria, assim, em uma contratação por preço certo e total, na contramão do que dispõe o inciso II, do art. 3º do Decreto Federal n. 7.892/2013, que prevê a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
 - c) não se pretende contratar serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programas de governo, mas para locais específicos determinados pela Secretaria Municipal de Saúde.
38. Os Responsáveis, por sua vez, ao prestarem os esclarecimentos de f. 64/72, defenderam a adoção do sistema de registro de preços, ao afirmar:
- a) que o serviço de coleta de resíduos hospitalares será liquidado por unidade de medida, conforme pesagem, de forma que não há que se falar em contratação por preço global;
 - b) que ainda que tenha buscado estimar os quantitativos previamente, para efeito de instruir o Termo de Referência, a Administração não tem como antecipar (com exatidão) a quantidade de lixo a ser recolhida, uma vez que tal quantitativo é estimado com base nos quantitativos dos anos anteriores;
 - c) que a área da saúde é afetada por várias variáveis, como patologias sazonais, que impedem que se trace com segurança os quantitativos de lixo hospitalar que serão recolhidos ao longo do ano.
39. Ato contínuo, por meio da decisão monocrática que revogou a medida cautelar de suspensão do Pregão, o Conselheiro Relator alterou parcialmente seu entendimento, nos seguintes termos:

Analizando a documentação encaminhada pelos gestores, entendo, nesse juízo superficial cautelar, ser razoável a justificativa, fls. 70/71,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

de que a Administração Pública não consegue traçar com exatidão a quantidade de lixo a ser recolhida ao longo de um ano, diante da ocorrência de patologias sazonais e de outras variáveis inerentes à área da saúde.

Ademais, alegaram os responsáveis, fl. 71, que “[...] o registro de preços anterior para satisfação do objeto vence em 1/2/2019 e o município não pode e nem deve ficar com o resíduo hospitalar acumulado em suas unidades de saúde, pois há grande risco de contaminação e danos ambientais [...]”. Dessa forma, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, vislumbro que, em perigo de dano inverso ao interesse público, a suspensão do procedimento carrega mais potencial lesivo à população do que o seu estreito acompanhamento ao longo deste processo, uma vez que não vislumbro, e tampouco foi alegado na inicial, risco de prejuízo ao erário com a efetivação da contratação.

Diante do exposto, trago a este Colegiado minha decisão de revogar a suspensão do Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019, com vistas a que o Município de Rodeiro possa dar regular continuidade ao procedimento licitatório denunciado, sem prejuízo da análise mais acurada ao longo da instrução.

40. O Relator, dessa forma, optou por revogar a suspensão do certame, haja vista a existência de controvérsia quanto ao cabimento do sistema de registro de preços para o objeto licitado e a existência de perigo de dano inverso ao interesse público pela suspensão do procedimento. Tal decisão foi, em seguida, confirmada pela 1ª Câmara deste Tribunal de Contas.
41. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por sua vez, apresentou opinião contrária, pela irregularidade da utilização do sistema de registro de preços no presente caso.
42. Em sua primeira manifestação (f. 161/163), argumentou o Setor Técnico:
 - a) que a empreitada por preço unitário deve ser preferida para os objetos que, por sua natureza, não permitam a indicação precisa dos quantitativos, e que esse seria o caso das licitações que envolvem serviços de limpeza urbana, cujos quantitativos possuem variações em função de determinadas especificidades, a exemplo dos quantitativos relacionados aos resíduos oriundos dos serviços de saúde, que devem ser monitorados pelo Poder Público, não só quanto à variação na geração desses resíduos, mas também quanto às variações da proporção de resíduos de cada grupo (A, B, C, D, e E), e do percentual de resíduos encaminhados para a reciclagem;
 - b) que não constou dos autos a documentação utilizada para o cálculo dos quantitativos licitados, como a série histórica das pesagens realizadas nas últimas contratações, de modo a fundamentar a quantidade anual estimada de 1920 kg, bem como as características dos RSS a serem coletados, tratados e encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada;
 - c) que o regime de empreitada por preços unitários geralmente é utilizado nas contratações de serviços de limpeza urbana, que é um serviço público essencial e de natureza contínua, cuja quantidade a ser demandada é definida na execução do contrato;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

-
- d) que os contratos de duração continuada podem ser prorrogados por até 60 meses, nos termos do art. 57, II da Lei 8666/93, com o objetivo de dar mais eficiência e trazer mais vantagens à Administração Pública, eliminando também os custos dos procedimentos licitatórios;
- e) que o SRP é utilizado quando a Administração Pública não tem condições de prever suas demandas (quanto e/ou quando). Nesse caso, efetua-se o registro dos preços em Ata e, na medida de sua necessidade, a Administração Pública efetiva as contratações por meio de um instrumento contratual adequado, apenas da quantidade que precisar, quantas vezes forem necessárias, respeitados os quantitativos máximos delimitados no edital e o prazo de vigência da Ata;
- f) que o caso em análise não trata de contratações futuras e impregnadas de incerteza, mas sim de uma única contratação imediata de serviços continuados e específicos, cujos quantitativos, embora não possam ser previstos com exatidão, serão pagos conforme as medições realizadas;
- g) que, além disso, houve uma frequência quinzenal estabelecida no edital para a prestação dos serviços, uma vez que os RSS podem ficar armazenados até que haja um volume significativo que justifique o custo com a coleta e o tratamento, nos termos das normas regulamentadoras, a exemplo da Resolução RDC nº. 222/2018 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, que regulamenta as Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde e dá outras providências;
- h) que, portanto, a Denúncia deve ser julgada procedente quanto a este item, devendo a Administração Municipal promover uma licitação, utilizando o regime de empreitada por preço unitário para vigorar pelo prazo admitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.
43. Já em sua segunda manifestação, a 2ª CFOSE acrescentou que a ata de registro de preços não se justifica no caso em tela, uma vez que o objeto licitado exige um planejamento do Poder Público, desde a geração até a disposição final dos RSS, de forma a atender a legislação vigente e preservar a saúde da população e a preservação do meio ambiente.
44. Sobre esse ponto, este Ministério Público entende que o regime de empreitada por preço unitário foi idealizado justamente para as situações em que há imprecisão quantitativa do objeto, o que impede que a Administração exija dos licitantes um preço certo e total para a execução do contrato. Por meio desse regime, a Administração pode estabelecer um preço certo por unidade de medida definida. Dessa forma, o licitante poderá fixar, na sua proposta, apenas o preço do encargo para uma unidade do padrão de medida adotado pela Administração, e não para todo ele.
45. O Sistema de Registro de Preços (SRP), por sua vez, é um meio formal para a Administração registrar preços de determinado produto para futura e eventual aquisição. O SRP viabiliza diversas contratações, esporádicas ou sucessivas, por meio de um único processo, sem que haja necessidade de fazer uma nova licitação para cada aquisição no decorrer do período.
46. Nesse sentido, a empreitada por preço unitário é o regime de execução a ser utilizado nas contratações que envolvem o Registro de Preços sempre que não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

for possível definir, de forma precisa, a quantidade exata que deverá ser fornecida do objeto ou do serviço prestado.

47. Ocorre que, no presente caso, tem-se a prestação de serviços contínuos. Para esses tipos de serviços, o TCU possui o seguinte entendimento:

O sistema de registro de preços somente deve ser adotado para contratação de serviços contínuos nas **hipóteses autorizadoras** e com **expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro** (art. 3º do Decreto 7.892/2013). (Acórdão 3092/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

48. Dessa forma, o simples fato de haver uma possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços e de não se poder calcular os quantitativos exatos de cada período não justifica a constituição de uma ata de registro de preços.
49. Conforme sustentou o Setor Técnico, o caso em análise não trata de contratações futuras, marcadas pela incerteza, mas sim de uma única contratação imediata de serviços continuados e específicos, a serem prestados com uma frequência quinzenal.
50. Da mesma forma, a pequena variação dos quantitativos ao longo do ano não justifica a constituição de uma ata de registro de preços. O regime de empreitada por preço unitário, por si só, já permite a realização dos pagamentos do contratado de acordo com os quantitativos prestados, dispensando, ainda, a formalização de aditivos para pequenas variações nos quantitativos.
51. Além disso, como bem ressaltou o Setor Técnico, a ocorrência de fatos imprevisíveis que alterem a demanda, como uma epidemia de dengue, citada pelos responsáveis, deve ser tratada como excepcionalidade, e não como regra.
52. O serviço de coleta, tratamento de RSS e disposição final não pode ser visto como serviço esporádico e incerto, mas sim como serviço essencial, que deve ser objeto de política pública de natureza continuada e planejada, motivo pelo qual deve ser realizada licitação nos termos do art. 57, II, da Lei 8.666/93.
53. Dessa forma, entende este Ministério Público de Contas, em consonância com o parecer da Unidade Técnica, que houve irregularidade na utilização do Sistema de Registro de Preços nos pregões em análise.
54. Todavia, em função da complexidade da matéria e da incerteza quanto à melhor forma de prestação do serviço de coleta de resíduos hospitalares, entende este Ministério Público ser suficiente a realização de recomendação aos responsáveis, para que, nas próximas licitações de mesmo objeto, abstenham-se de realizar a contratação de coleta, tratamento de RSS e disposição final mediante o Sistema de Registro de Preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DA TECNOLOGIA PARA TRATAMENTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE SAÚDE (RSS)

55. O Setor Técnico realizou apontamento adicional acerca da restrição indevida do caráter competitivo do certame, em decorrência da indicação da tecnologia para tratamento dos resíduos dos serviços de saúde (RSS), sem justificativa adequada para tanto.
56. Afirmou, nesse sentido, que o item XVI do Edital, que trata dos requisitos técnicos a serem observados na prestação dos serviços, prevê que *“o sistema de tratamento através de incineração dos resíduos deverá atender a resolução CONAMA 316/2022”*.
57. A indicação da tecnologia a ser utilizada (incineração), impediria, dessa forma, a opção pelo licitante das diversas outras formas de tratamento dos RSS.
58. Argumenta o Setor Técnico, adicionalmente:
- a) que o Manual da Anvisa² enquadra como tratamento de resíduos sólidos, de forma genérica, quaisquer processos manuais, mecânicos, físicos, químicos ou biológicos que alterem as características dos resíduos, visando a minimização do risco à saúde, a preservação da qualidade do meio ambiente, a segurança e a saúde do trabalhador;
 - b) que existem várias formas de se proceder ao tratamento: desinfecção química ou térmica (autoclavagem, microondas, incineração);
 - c) que, ao selecionar uma alternativa de tratamento, é necessário que se faça uma análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, os riscos ambientais, os custos envolvidos, dentre outros, considerando-se as vantagens e desvantagens de cada um dos processos, buscando o mais adequado às necessidades particulares do Município.
59. Diante do questionamento da Unidade Técnica, os Responsáveis solicitaram parecer por escrito da empresa contratada pelo Município para a prestação de assessoria ambiental. Nos termos da referida Nota Técnica (f. 177/178):

A incineração de resíduos hospitalares ocorre em alta temperatura (mínimo de 900°), em mistura com uma quantidade apropriada de ar e durante um tempo pré-determinado. Conforme a Resolução n. 5/93 do CONAMA, este não é o único tratamento indicado para os resíduos de saúde, mas é considerado o mais eficiente.

Para bem da verdade, sabemos que em se tratando da administração pública, esta deve primar sempre pela melhor escolha, a fim de se garantir os melhores resultados, aliados à mínima probabilidade de se acarretar danos financeiros, morais e criminais para o Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

O processo de incineração é eficaz para diminuir a quantidade de lixo contaminável nos aterros sanitários e também para destruir a matéria e juntamente com ela os organismos patogênicos. Por outro lado, os resíduos tratados pela autoclavagem não são apresentados com a eficiência descrita acima, ficando a deriva, as possibilidades de passivos ambientais de responsabilidade solidária do gerador.

60. Também nesse ponto, entende este Ministério Público que o Setor Técnico tem razão ao argumentar que a indicação da tecnologia de incineração para o tratamento dos RSS, não amparada em razões de ordem técnica suficientemente motivadas, é irregular e restringe a participação de licitantes no certame.
61. Ressalta-se que a Resolução n. 05/93 do CONAMA, citada pelos Responsáveis, foi parcialmente revogada pela Resolução n. 358/05, no que diz respeito às disposições que tratavam de resíduos sólidos oriundos de serviços de saúde.
62. Em análise ao novo regulamento, este Ministério Público não identificou dispositivos na Resolução que estabelecessem a incineração como método mais eficiente de processamento de resíduos de serviços da saúde.
63. Os Responsáveis, portanto, não realizaram uma análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, dos riscos ambientais, dos custos envolvidos, dentre outros, como sugeriu o Setor Técnico.
64. Dessa forma, a Administração falhou ao impedir a participação do maior número de licitantes no certame, visto que, a princípio, existem outras formas de processamento dos resíduos igualmente eficientes.
65. Entretanto, diante da ausência de impugnações quanto a este ponto no âmbito do procedimento licitatório, da ausência de graves danos aos princípios da administração pública, e da postura diligente do pequeno Município, de menos de 10 (dez) mil habitantes, que providenciou parecer ambiental para a análise desse questionamento, entende este Ministério Público de Contas ser suficiente a emissão de recomendação aos responsáveis para que, nas futuras licitações de mesmo objeto, se abstenham de restringir a tecnologia a ser empregada para o tratamento dos resíduos de saúde, sem que apresentem justificativas técnicas para tanto.

DA AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS

66. O Setor Técnico apontou, finalmente, que o valor unitário de referência da administração, obtido pela média aritmética de pesquisa de mercado realizada pela Prefeitura, foi de R\$11,80.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

67. Ressaltou, entretanto, que a cotação realizada pela Prefeitura Municipal revelou grandes discrepâncias entre os valores apresentados pelas empresas consultadas:

EMPRESA	VALOR UNIT.
PRO-AMBIENTAL TECNOLOGIA LTDA.	R\$10,50
SERQUIP TRATAMENTO DE RESÍDUOS MG LTDA	R\$15,00
COLEFAR LTDA.	R\$10,00
PREÇO MÉDIO (valor de referência)	R\$11,83

68. Além disso, o preço final oferecido pela Administração pela empresa SERQUIP, única empresa credenciada na sessão pública de f. 395/397, foi de R\$10,00, ou seja, um valor 34% inferior ao preço informado pela empresa à Prefeitura para fins de cotação (R\$15,00).
69. Sustentou o Setor Técnico, nesse sentido, que em licitações de serviços de limpeza urbana, a Administração não pode se valer apenas de orçamentos obtidos junto a empresas, para justificar o preço estimado da contratação, sendo fundamental a elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).
70. Asseverou, finalmente, que houve a cotação de um único valor para a prestação de todos os serviços, embora a composição do custo de coleta de RSS seja diferenciada do tratamento, bem como da disposição final, e que, em face da ausência da composição de preços de cada serviço licitado, não foi possível analisar a razoabilidade do preço contratado.
71. Nesse ponto, entende este Ministério Público ser pertinente o apontamento do Setor Técnico. Nos termos do art. 7º, §2º, da Lei 8.666/93, as obras e serviços só poderão ser licitados quando *“existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”*.
72. O TCU possui entendimento pacífico sobre a indispensabilidade da elaboração da composição dos custos unitários:

A Administração está obrigada a adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço, com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se de utilizar grandes "grupos funcionais" para mão de obra ou outras unidades genéricas do tipo "quantia fixa" ou "verba". (Acórdão 2827/2014-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA)

A exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa, pois permite verificar a adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, assim como o volume de recursos orçamentários que serão necessários. (Acórdão 792/2008-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

73. A realização de pesquisa de mercado não possui o condão de substituir a elaboração dos custos unitários. A utilização de pesquisa de mercado com empresas do ramo, desacompanhada da elaboração de orçamento detalhado, pode gerar orçamentos que não representem os preços reais de praticados no mercado.
74. A existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários é condição necessária para a licitação de serviços a serem contratados pela Administração, de modo a permitir que se verifique a conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado.
75. Os orçamentos de referência, como ressaltou o Setor Técnico, são balizadores para a contratação, e a boa estimativa de custos, na fase interna do certame, é decisiva para garantia de um bom contrato, a um preço justo.
76. Por essas razões, deveria o Município ter elaborado a composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e da taxa de benefícios e despesas indiretas (BDI), com sugeriu o Setor Técnico. Entretanto, tendo-se em vista tratar-se de Município de menos de 10 (dez) mil habitantes, que realizou pesquisa de preços no intuito de garantir a proposta mais vantajosa, entende este Ministério Público de Contas ser suficiente a emissão de recomendação para que, além da pesquisa de preços, nas próximas licitações, o Município elabore a composição dos custos unitários, em respeito aos mandamentos da Lei de Licitações.

CONCLUSÃO

77. Em face do exposto, o Ministério Público de Contas conclui que:
 - I. deve a presente Denúncia ser **julgada procedente** em relação às seguintes irregularidades:
 - a) incompatibilidade do Sistema de Registro de preços com o objeto da licitação;
 - b) restrição indevida do caráter competitivo do certame por indicação de tecnologia a ser utilizada para o processamento dos resíduos de serviços de saúde, sem a realização de justificativas técnicas suficientes para tanto;
 - c) omissão na elaboração de planilha de composição dos custos unitários;
78. Entretanto, em função da existência de controvérsia sobre os pontos tratados na Denúncia, da ausência de danos à administração pública e da postura



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

diligente do Município, é suficiente a expedição de recomendação aos Responsáveis, para que, nos próximos certames, evitem cometer as mesmas irregularidades.

79. É o parecer.

Belo Horizonte, 16 de julho de 2020.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)