



AUTOS DO PROCESSO Nº 1098567 – 2021 (DENÚNCIA)

1 – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de denúncia oferecida pelo **Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização de Resíduos de Minas Gerais - SINDILURB**, em face do edital do **Processo Licitatório nº 004/2021, Concorrência Pública nº 001/2021, Registro de Preços nº 001/2021**, promovido pela **Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete**, objetivando “**a contratação, com a utilização do Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada para prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e transporte até destinação final o Aterro Sanitário Regional – ECOTRES, e fornecimento de contêineres para disposição de resíduos sólidos, no Município de Conselheiro Lafaiete, de acordo com especificações, quantitativos e condições contidos nos Anexos I e II, integrantes do Edital**”, conforme consta no edital à peça 2, cód. de arquivo 2361922, SGAP.

2 – DO RELATÓRIO

Protocolizada em 25/2/2021 sob o nº 6977511¹ a documentação foi recebida como Denúncia pelo Conselheiro-Presidente, Ofício nº 0499/2021², logo após o Denunciante³

¹ Peças 1 e 2, códigos de arquivo 2361919 e 2361922, SGAP, respectivamente.

² Peça 9, cód. de arquivo 2365915, SGAP.

³ Em atenção ao Ofício 3801/2021 do Conselheiro-Presidente, peça 4, cód. de arquivo 2364277, SGAP.
\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



encaminhar documentos complementares protocolizados sob o nº 6994311, peças 5 a 8⁴. Outrossim, o Presidente determinou a autuação da documentação, bem como a sua distribuição, com a urgência que o caso requer, o que foi feito⁵ à relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz.

O Relator, peça 11, cód. de arquivo 2371136, SGAP, de modo a viabilizar exame mais acurado dos fatos denunciados, determinou, como medida de instrução processual, a intimação⁶ dos Srs. Mário Marcus Leão Dutra, Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete, e Alisson Dias Laureano, presidente da Comissão Permanente de Licitação para que encaminhassem ao Tribunal cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame; tomassem conhecimento do inteiro teor da denúncia; e apresentassem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados.

Outrossim, determinou que, depois da manifestação dos responsáveis, os autos fossem encaminhados a essa Coordenadoria para exame no prazo de até cinco dias e, na hipótese de a matéria demandar análise complementar da área de engenharia, que fossem enviados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia competente, para manifestação, em igual prazo e, após, conclusos.

Os responsáveis se manifestaram para prestar justificativas sobre os fatos denunciados e colacionar aos autos a documentação referente ao processo licitatório, cuja documentação foi recebida sob o nº 6648510, peças 15 e 16, códigos de arquivo 2377256 e 2377248, SGAP, respectivamente.

A Secretaria da Primeira Câmara, peça 17, cód. de arquivo 2379084, SGAP, em cumprimento à determinação do Relator à peça 11, encaminhou os presentes autos a essa Coordenadoria.

Diante do exposto, passa-se à análise da denúncia.

⁴ Códigos de arquivo 2364957, 2364958, 2365519 e 2365521, SGAP, respectivamente,

⁵ Peça 10, cód. de arquivo 2366337, SGAP.

⁶ Realizada por meio dos Ofícios nºs 4802/2021 e 4803/2021, peças 12 e 13, códigos de arquivo 2375038 e 2375040, SGAP, respectivamente, e comprovante de recebimento de e-mail, peça 14, cód. de arquivo 2376769, SGAP.

\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

3 – DA DENÚNCIA

3.1 – Da incompatibilidade da adoção de Ata de Registro de Preços para o objeto

O Denunciante, o Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização de Resíduos de Minas Gerais – SINDILURB, alega que os serviços licitados são incompatíveis com utilização da Ata de Registro de Preços – SRP.

Entende que a justificativa de utilização da Ata de Registro de Preços – SRP, presente no item 1.2 do edital, qual seja, a impossibilidade de previsão do quantitativo a ser demandado, não é verdadeira, uma vez que é possível quantificar com exatidão os quantitativos de coleta e de contêineres, como consta estabelecido no subitem 3.1 do edital.

Para embasar seu entendimento cita a Denúncia nº 1047677 deste Tribunal, onde constatou-se a inviabilidade de adoção de SRP em razão das características do objeto “Serviço de limpeza urbana”.

Destaca que o próprio edital reconhece que os serviços de engenharia a serem contratados não são padronizados, e sim de complexidade, ao exigir como qualificação técnica que a empresa seja registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e que tenha larga experiência e que serão realizados por diversos municípios que venham a aderir a Ata de Registro de preços.

Cita o que prevê o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 como condição para a adoção de registro de preços e alega que as condições ali previstas corroboram a compreensão de que o sistema de registro de preços é para ser utilizado devido à imprevisibilidade quanto ao momento do surgimento da necessidade da Administração e quanto à quantidade a ser contratada e que essa imprevisibilidade não dever recair sobre o objeto.

Ademais, citando Cartilha da Controladoria Geral da União, Acórdãos nºs 296/2007, 3605/2014 e 3419/2013 do TCU, e art. 89 do Decreto nº 7.581/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, versa sobre a possibilidade de

\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

contratação de obras de engenharia por SRP, concluindo pela regularidade desta contratação apenas quando essas obras contiverem características padronizadas, o que, entende, “não é o caso da presente contratação”, uma vez que se trata de serviços não padronizados e de complexidade.

ANÁLISE

Os responsáveis, peça 16, cód. de arquivo 2377248, SGAP, informaram que o processo licitatório se encontra em fase recursal de habilitação, cujo prazo de contrarrazões findou-se em 22/3/2021, porém, considerando a classificação do município em “Onda Roxa” do Programa Minas Consciente⁷ em cada município, a sessão para instauração da fase de proposta não poderá ser agendada de imediato.

Outrossim, quanto ao apontamento, os responsáveis alegaram que o objeto não envolve serviço/obra de engenharia, mas serviços de coleta de lixo comum e rotineiro para a Administração, tendo sido a escolha da modalidade Concorrência apenas devido ao valor econômico da contratação e não em face da complexidade do objeto, que é simples e comum e que, portanto, poderia ter sido contratado pela modalidade Pregão.

Ademais, afirmaram que a exigência de responsável técnico com registro no CREA prevista no item 7.5 do edital está condicionada à necessidade de requisição de responsável técnico em virtude de normas ambientais para responsabilizar-se tecnicamente pelos serviços e “não se refere à complexidade da atividade, mas sim à natureza do serviço, que possui regulamentação própria dos órgãos ambientais”.

Alegaram que a adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP para o objeto é devido às condições de compra ou contratação, que deverão ser futuras, imprevisíveis e com quantitativos estimados, conforme prevê o art. 3º, incisos I ao IV, do Decreto nº 7.892/2013. Destacaram que os quantitativos, cujo dimensionamento exato resta prejudicado, “seja pelo

⁷ Programa destinado à orientação dos municípios sobre possibilidade de flexibilização das medidas de isolamento social devido à pandemia do Coronavírus.

\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

aumento ou diminuição da demanda (uso de terceiros), seja pela sazonalidade advinda das épocas festivas”, foram previstos no edital como estimativa e se referem à média de consumo dos últimos anos, tendo sido estabelecidos para dar transparência às empresas interessadas e para balizamento da contratação, conforme foi justificado no item 1.1 do edital.

Outrossim, afirmaram que a alegação do Denunciante sobre a variedade de municípios que poderiam aderir à ata de serviços não padronizados não procede, uma vez que o certame está sendo realizado somente pelo Município de Conselheiro Lafaiete e o edital não traz menção de autorização para adesão à Ata.

Por fim, concluíram:

Diante do exposto, notório concluir que exigir do Município a contratação sem aplicação do Sistema de Registro de Preços, ou seja, em quantitativos fixos ao revés de estimados, traria ônus excessivo à Administração, que teria que arcar com pagamento das despesas de equipes fixas, ainda que não estivessem empenhadas em serviço, isto é, seria obrigar a Administração a pagar por serviços não prestados e/ou horas improdutivas de trabalho, o que é um contrassenso ao Princípio da Economicidade.

O Sistema de Registro de Preços - SRP - está explicitado nos § 1º a 6º do art. 15 da Lei nº 8.666/93. O § 3º do citado artigo dispõe que referido sistema será regulamentado por decreto.

De acordo com os decretos regulamentadores, Decreto nº 7.892/2013, em âmbito federal, e o Decreto nº 46.311/2013, no âmbito do Estado de Minas Gerais, que podem ser aplicados analogicamente ao caso na ausência de norma específica do ente municipal realizador do certame, depreende-se que o sistema de registro de preços é cabível somente em algumas hipóteses. O art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 e o art. 4º do Decreto nº 46311/2013 preveem as seguintes hipóteses para a adoção de SRP:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; (G.n.)

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (G.n.)

A justificativa apresentada pelos responsáveis para a adoção do SRP para a contratação foi apenas no sentido de que a contratação é imprevisível, sendo impossível prever os quantitativos do objeto, tendo sido no edital constadas apenas estimativas.

Outrossim, constata-se que o Município de Conselheiro Lafaiete possui o Decreto Municipal nº 366/2008 que regulamenta o SRP, conforme consta na seguinte justificativa constante do edital, peça 2, cód. de arquivo 2361922, SGAP:

1.2 - A adoção do sistema de Registro de Preços **justifica-se em virtude da conveniência da contratação dos serviços remunerados por unidade de medida, não sendo possível definir previamente com exatidão o quantitativo a ser demandado pela Administração**, nos termos do art. 2º, inciso IV c/c art. 3º, caput, do Decreto Municipal nº 366/2008. (G.n.)

Ainda que o decreto municipal não tenha sido colacionado ao processo licitatório e, também, em acesso ao site da Prefeitura de Conselheiro Lafaiete não tenha sido possível localizá-lo, vê-se que este prevê a utilização de SRP pela conveniência da contratação de serviços remunerados por unidade de medida.

Há vasta jurisprudência no sentido de o SRP não poder ser utilizado para a contratação de serviços contínuos. Portanto, a princípio, entende-se que sendo o serviço de limpeza urbana um serviço público rotineiro, de caráter essencial e que não pode ser descontinuado, também não pode ser contratado por SRP.

Cita-se como exemplo entendimento do TCU no Acórdão 1737/2012, de relatoria da Ministra Ana Arraes, que entendeu pela regularidade de os serviços contínuos poderem ser contratados por SRP, desde que atendidas as hipóteses do art. 2º do Decreto 3.931/2001

(revogado pelo Decreto nº 7.892/2013, porém com a manutenção das referidas hipóteses no art. 3º), a saber:

Um dos impedimentos apontados pelas instâncias precedentes para utilização do SRP para contratação de serviços contínuos é a possibilidade de mensuração, no caso concreto, dos quantitativos a serem contratados. Isso resultaria em não enquadramento da situação de fato à condição estabelecida no inciso IV do decreto normatizados do sistema.

Para melhor compreensão do assunto, transcrevo o artigo 2º do Decreto 3.931/2001, que regula o SRP na esfera federal:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

Uma das hipóteses delimitadas no citado dispositivo aduz que o SRP deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não puder ser definido antecipadamente.

É fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. (G.n.)

Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços.

A proibição apenas em razão de não haver incerteza nos quantitativos a serem contratados resultaria em interpretação tal que condicionaria a adoção do registro de preços aos casos de preenchimento cumulativo de todas as hipóteses elencadas no artigo 2º do Decreto, o que considero limitar o SRP excessivamente e extrapolar os limites legalmente estabelecidos.

Constata-se que o TCU no referido acórdão considera irregular a adoção de SRP para serviços contínuos, nos termos do inciso IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 (atual art. 3º do Decreto nº 7.892/2013), pois, esse tipo de serviço deve ter definição prévia dos

\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

quantitativos a serem contratados, porém, dá à Administração a possibilidade de adoção do SRP nas demais hipóteses do decreto federal.

Outrossim, sobre a contratação de serviços do tipo continuado por meio de SRP, o TCE/SP editou a Súmula 31, que estabelece que em procedimento licitatório é vedada a utilização do SRP para contratação de serviços de natureza continuada.

Ademais, o TCE/SP estabeleceu a diferenciação entre serviços contínuos e serviços frequentes, estes últimos podendo ser contratados por SRP, a saber:

[...]

Assim, há uma grande distinção entre serviços frequentes e serviços contínuos.

Serviços frequentes se notabilizam pela necessidade repetida, porém, fragmentada ao longo do tempo — até porque, até certo ponto não há como quantificá-los — a exemplo de serviços de reparos mecânicos, na medida que a Administração se serve de uma Ata de Registro de Preços com vistas à economia processual — qual seja, para evitar a constante abertura de certames.

Serviços contínuos não sofrem solução de continuidade, a exemplo da limpeza, objeto discutido nestes autos.

Aqui não é o caso da realização de uma Ata, porque a Administração, sempre necessitando dos serviços, deve logo proceder a sua contratação, que se dará por um tempo certo, podendo ser prorrogado. (SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Pleno. Exame prévio de edital. Processos: TC 302/989/12; TC 304/989/12; TC-306/989/12. Relatora: Cristiana de Castro Moraes. Acórdão de 9 maio 2012. DOE, São Paulo, 16 maio 2012, p. 37.)

Essa Corte de Contas vem entendendo pela irregularidade na utilização de SRP para contratação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, conforme consta na decisão monocrática do relator Conselheiro Mauri Torres, posteriormente referendada pela Primeira Câmara na sessão do dia 25/9/2018, no processo de Denúncia nº 1053901, *in verbis*:

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS COMPACTÁVEIS. IRREGULARIDADES NO

PROCESSO LICITATÓRIO. SERVIÇOS LICITADOS INCOMPATÍVEIS COM A MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL. PRESENTES OS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

[...]

2. O sistema de Registro de Preços é um sistema no qual os interessados concordam em manter os preços registrados pelo “órgão gerenciador” para realização de contratações futuras e, para que esse sistema seja economicamente viável, é necessário que a característica do objeto demande contratações frequentes, permita a entrega parcelada e não seja possível definir previamente a quantidade exata da demanda.

3. Os serviços de destinação dos resíduos sólidos urbanos podem ser caracterizados como frequentes e contínuos, e o fato de ser contínuo inviabiliza a adoção do sistema de Registro de Preços, uma vez que sua interrupção poderá comprometer a prestação do serviço e causar prejuízos à comunidade. (G.n.)

[...]

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Tratam os autos da denúncia, com pedido de suspensão liminar da licitação, formulada [...], em face do Processo Administrativo de Compras n. 85/2018, regulado pelo edital do Pregão Presencial n. 40/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Igarapé visando “o Registro de Preço para futura e eventual Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos compactáveis feito por até 05 (cinco) caminhões de fabricação nacional, com até 05(cinco) de fabricação, equipados com capacidade mínima de 15(quinze) metros cúbicos, fornecimento de manutenção preventiva e corretiva, rastreador veicular, combustível, motorista, e equipe treinada dentro do perímetro do Município de Igarapé, com transporte e destinação final em aterro localizado no Município de Betim-MG em atendimento à demanda da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Igarapé, na forma e condições estipuladas neste instrumento, seus Anexos e Termo de Referência [...]”.

[...]

Assim, a Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 63/65 no qual concluiu pela procedência das irregularidades denunciadas e pela suspensão liminar do Pregão Presencial n. 40/2018 nos seguintes termos:

II – FUNDAMENTAÇÃO DA DENÚNCIA

[...]

II – 2 - Dos serviços licitados serem incompatíveis com a Ata de Registro de Preço;

O Denunciante argumenta que 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.

Argumenta também que a adoção de Registro de Preços para a contratação de obras está atrelada à existência de características padronizadas, tais como: as obras tenham projeto de referência padronizado, básico ou executivo, consideradas as regionalizações necessárias, o que, segundo o Denunciante, não é o caso da licitação, em análise.

Análise

A Denunciante alega que inexistem para o presente Edital os requisitos para adoção de ata de Registro de Preços, uma vez que os serviços contratados são de engenharia, alta complexidade e não padronizados.

O sistema de Registro de Preços é um sistema no qual os interessados concordam em manter os preços registrados pelo “órgão gerenciador” para realização de contratações futuras.

Para que esse sistema seja economicamente viável, é necessário que a característica do objeto demande contratações frequentes, permita a entrega parcelada e não seja possível definir previamente a quantidade exata da demanda.

Em se tratando dos serviços de destinação dos resíduos sólidos urbanos, sabe-se que podem ser caracterizados como frequentes e contínuos. O fato de ser contínuo, inviabiliza a adoção do sistema de Registro de Preços, uma vez que se os serviços da licitação forem interrompidos, poderão ser causados prejuízos à comunidade. (G.n.)

Sobre este assunto, o Acórdão n.º 138/2008 do TCU relata que:

“Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (G.n.)

Diante disso, esta Unidade Técnica entende que o sistema de Registro de Preços é incompatível com o objeto desta licitação, uma vez que os serviços podem ser quantificados e devem ser executados de forma ininterrupta, concluindo-se pela procedência da Denúncia e pela irregularidade do Processo Licitatório - Pregão Presencial n. 40/2018.

[...]

Esta é, portanto, a decisão monocrática que submeto a referendo deste Colegiado.

Conforme também entendimento da decisão monocrática do então Conselheiro-Presidente e Relator do processo de Denúncia nº 1024681, Conselheiro Wanderley Ávila, que foi referendada pela Segunda Câmara na sessão do dia 9/11/2017, *in verbis*:

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS. SERVIÇOS CONTÍNUOS. INCOMPATIBILIDADE COM ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. SOBREPREGO ESTIMADO. USO DE UNIDADES GENÉRICAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO PERIGO DA DEMORA E DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. O sistema de registro de preços, **por exigir imprevisibilidade do quantitativo, é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua.** O maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como notas de empenho. **Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações.** (G.n.)

[...]

REFERENDUM

Submeto à deliberação desta egrégia Câmara, para referendum, em cumprimento ao disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão monocrática por mim proferida, nos autos do processo de denúncia em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Denúncia apresentada pelo [...], em face do Edital de Licitação nº 024/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços nº 020/2017, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene -

CIMAMS, objetivando a “FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS, CONFORME TERMO REFERÊNCIA – ANEXO II, DESTE EDITAL”, [sic] fl. 54.

[...]

A Unidade Técnica em análise prévia, manifestou-se por meio do relatório de fls. 88/91, concluindo pela constatação das seguintes irregularidades:

[...]

b) Os serviços licitados são incompatíveis com a ata de registro de preços; **Os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos**, serviços de capina manual, raspagem e retirada de terra, limpeza de córregos, e pintura de guias ou mesmo os serviços de limpeza e conservação de prédios públicos **são serviços de natureza contínua**. A utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP não é mais questionada para contratar serviços. Originariamente o registro de preços foi criado restrito às compras. Com a evolução da legislação e a jurisprudência mais atual permitiu que ao SRP fosse incluído serviços por expressa previsão na Lei nº 10.520/2002, a Lei do Pregão. (G.n.)

A legalidade foi assentada em norma de caráter nacional, extensivo, portanto, a permissibilidade do registro de preços de serviços a todas as esferas de governo e aos poderes Judiciário e Legislativo, embora todos sejam possuidores da prerrogativa de regulamentar suas contratações.

Todavia o sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua, pois este exige imprevisibilidade do quantitativo e os serviços ora em licitação tem seus quantitativos previsíveis. (G.n.)

O maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como Notas de Empenho.

Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações.

Assim entendemos que não cabe à administração a realização de serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, serviços de natureza contínua mediante Ata de Registro de Preços. Este entendimento é observado também pela Súmula 31 do TCE-SP, abaixo transcrita.

SÚMULA Nº 31 – Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada.

[...]

1. Conclusão

Assim, o Edital de Licitação apresenta as seguintes irregularidades:

a) Utilização irregular do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos;

[...]

No entanto, nos autos da Denúncia nº 1058701, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, a Segunda Câmara, por unanimidade, em sessão do dia 17/9/2020, assim entendeu:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPATIBILIDADE DO SERVIÇO DE COLETA, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE COM A MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. VANTAJOSIDADE AVALIADA NO CASO CONCRETO. PROCESSO DE INCINERAÇÃO. NÃO EXCLUSÃO DE OUTRAS TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS. INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADE. CONTRADITÓRIO NÃO EFETUADO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. ATUAÇÃO PEDAGÓGICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. A natureza continuada do serviço não tem o condão de impedir, por si só, a utilização do sistema de registro de preços, desde que devidamente fundamentada, pois, em razão dos consideráveis benefícios, o seu uso deve ser priorizado. Não se deve, portanto, determinar que seja, prévia e abstratamente, rejeitado pelos jurisdicionados no caso de licitação de serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares, nos termos da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, pois sua adequação deve ser analisada no caso concreto, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização.

[...]

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - Sindilurb, às fls. 1/11, acompanhada da documentação de fls. 14/45, em face do Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019, deflagrado pelo Município de Rodeiro, **cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de coleta, tratamento e disposição final de resíduos hospitalares, pelo período de 12 (doze) meses, atendendo solicitação da Secretaria Municipal de Saúde.** (G.n.)

[...]

Intimados, fl. 56/59, o prefeito de [...], e a pregoeira, [...], apresentaram a manifestação de fls. 64/72, acompanhada da documentação de fls. 73/147, por meio da qual alegaram que [...]

[...]

Sobre a utilização do registro de preços, afirmaram que a remuneração do serviço de recolhimento de lixo hospitalar será mais satisfatória e justa com a utilização da unidade por medida – o quilograma. Assim, não haveria contratação por preço total, pois os valores serão liquidados e pagos de acordo com o peso obtido em cada coleta, ou seja, os serviços serão remunerados por unidade de medida, conforme pesagem.

A respeito da inadequação do objeto do certame ao disposto no art. 3º, IV, do Decreto Federal n. 7.892/2013, argumentaram que, embora tenham tentado estimar os quantitativos previamente, para efeitos de elaborar o Termo de Referência e nortear os licitantes na formulação das propostas, a Administração Municipal não conseguiu antecipar a quantidade de lixo que será recolhida, por isso tal quantitativo foi estimado com base em experiências anteriores.

[...]

No tocante à incompatibilidade entre os serviços licitados e o sistema de registro de preços, a 2ª Cfose entendeu que a empreitada por preço unitário deve ser preferida no caso de objetos que, por sua natureza, não permitam a indicação precisa dos quantitativos, como é o caso das licitações que envolvem serviços de limpeza urbana, cujos montantes possuem variações em função de determinadas especificidades. Nesse contexto, destacou que não identificou nos autos a documentação utilizada para o cálculo dos quantitativos licitados, com a série histórica das pesagens realizadas nas últimas contratações, de modo a fundamentar a quantidade anual estimada em 1920 kg (mil, novecentos e vinte quilogramas), nem as características dos resíduos de serviços de saúde a serem coletados, tratados e encaminhados para disposição final ambientalmente adequada. Segundo a Unidade Técnica, ainda, o regime de empreitada por preços unitários geralmente é utilizado nas contratações de limpeza urbana, que é serviço público essencial e de natureza

contínua, cuja quantidade a ser demandada é definida na execução do contrato. Destacou que o sistema de registro de preços, por outro lado, é utilizado quando a Administração Pública não tem condições de prever suas demandas, por permitir a contratação na medida de sua necessidade apenas na quantidade de que precisa.

Com base nessas constatações, concluiu que a denúncia é procedente, por entender que a necessidade da Administração Municipal não se trata de contratações futuras e impregnadas de incertezas, mas se de uma única contratação imediata de serviços continuados e específicos, cujos quantitativos, embora não possam ser previstos com exatidão, serão pagos conforme medições.

[...]

Às fls. 166/167, determinei a citação do Sr. [...], e da Sra. [...]. Citados, os denunciados apresentaram a defesa de fls. 171/176, acompanhada da documentação de fls. 177/435, [...]

No que se refere à adoção do sistema de registro de preços, ratificaram sua possibilidade, alegando que o recolhimento de lixo hospitalar nada mais é do que o regime de empreitada por preço unitário. Afirmaram que os serviços serão liquidados e pagos, de acordo com o peso obtido em cada coleta. Especialmente sobre os documentos utilizados para calcular a quantidade estimada, providenciaram a juntada das cópias dos Certificados de Tratamento e Destinação Final de Resíduos emitidos por ocasião da execução do contrato anterior.

[...]

No reexame técnico de fls. 438/445, a 2ª Cfose [...] Sobre a utilização do sistema de registro de preços, a Unidade Técnica entendeu que a contratação não se caracteriza pela incerteza e que a existência de uma pequena variação nos quantitativos de resíduos de serviços de saúde ao longo do ano não justificaria a constituição de uma Ata de Registro de Preços. O estudo indicou o contrato por empreitada por preço unitário para atender a necessidade da Administração Municipal. Esclareceu que esse tipo de acordo tem a vantagem de dispensar a formalização de aditivos de pequenas variações nos quantitativos.

Reafirmou que o serviço de coleta e tratamento de resíduos de serviços de saúde e disposição final não tem característica de serviço esporádico e incerto; ao contrário trata-se de serviço essencial e de natureza continuada, motivo pelo qual o Município deveria realizar uma única licitação, nos termos do art. 57, II, da Lei Federal n. 8.666/1993.

[...]

Diante desses fatos, concluiu que o apontamento da denúncia é procedente no que se refere à irregularidade na adoção do sistema de registro de preços para coleta, tratamento dos resíduos de serviços de saúde e disposição final.

[...]

Às fls. 447/454, o Ministério Público de Contas considerou procedentes os apontamentos relativos à incompatibilidade do sistema de registro de preços com o objeto da licitação

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

[...]

2. Incompatibilidade da utilização do sistema de registro de preços com o objeto licitado

A principal controvérsia envolvendo o questionamento apresentado pelo denunciante diz respeito à inadequação do sistema de registro de preços para licitação de serviços de natureza contínua, como é o caso do certame analisado. Por serviço contínuo entende-se aquele de caráter essencial, de necessidade permanente e que não pode ser interrompido, sem prejuízo para os objetivos institucionais⁸. A 2ª Cfose concluiu pela procedência desse apontamento, conclusão ratificada pelo *Parquet* Especial.

Por esta vertente, conforme pontuei na decisão de revogação da medida cautelar, fls. 149/150v, analisando a documentação encaminhada pelos gestores, entendi ser razoável a justificativa apresentada, às fls. 70/71, 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, e decidi que a suspensão do Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019 deveria ser revogada, nos seguintes termos:

A questão central desta denúncia, relativa à possibilidade ou não de aquisição de serviços de coleta de lixo hospitalar por meio de pregão com a utilização do sistema de registro de preços, não é pacífica na jurisprudência e também na doutrina.

Não obstante, quanto à adoção do sistema de registro de preços para serviços contínuos, já me pronunciei favoravelmente à sua possibilidade após o exame de cada caso em concreto, conforme Denúncia n. 1047677.

Naquela oportunidade destaquei que a jurisprudência do TCU admite a possibilidade de adoção do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos. Nesse sentido, no voto condutor do Acórdão 1604/2017 – Plenário, foi reafirmada tal possibilidade, conforme se extrai do seguinte excerto:

Sobre o assunto, o Tribunal já se manifestou no sentido de que é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e com expressa justificativa da circunstância ensejadora (Acórdãos 3092/2014 e 1737/2012, ambos do Plenário do TCU).

Na doutrina, colhe-se o ensinamento de Marçal Justen Filho no sentido de que, em determinadas hipóteses, em tese, seria possível a adoção do sistema registro de preços para contratação de serviços contínuos, *in verbis*:

⁸ <https://www.zenite.blog.br/servicos-continuos-caracterizacao/>
\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

[...] Algumas necessidades permanentes e contínuas podem ser satisfeitas através de prorrogação de contratos. Mas há situações diversas, em que a dimensão dos serviços é impossível de ser determinada de antemão e a aplicação da regra do art. 57, II, não é suficiente para assegurar ao Estado o desempenho satisfatório e eficiente de suas funções. Assim, por exemplo, suponham-se os serviços de manutenção de ruas ou limpeza de galerias pluviais. É impossível determinar, antecipadamente, a dimensão, a localização ou a intensidade de tais serviços. Se a Administração realizar licitação com indicação precisa a propósito do objeto, acabará deixando de atender necessidades relevantes para o interesse estatal. Será, inclusive, responsabilizável em face dos usuários pelos defeitos do serviço.

[...]

A sistemática do registro de preço possibilita uma atuação rápida e imediata da Administração Pública, com observância ao princípio da isonomia e garantindo a persecução objetiva da contratação mais vantajosa. Sem o registro de preços na área de obras e serviços, a Administração será constrangida a optar por solução mais vagarosa e menos satisfatória. Essa não é a vontade da Lei 8.666/93.

De todo modo, é indispensável que a contratação produzida seja apta para satisfazer a necessidade específica da Administração. Por isso, o grande impedimento à utilização do SRP em obras e serviços de engenharia reside na especificidade do objeto a ser executado. Se a obra ou serviço de engenharia envolver questões específicas e determinadas, não caberá promover contratação fundada em registro de preços.

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

Neste sentido, colaciono também a decisão proferida por este Tribunal, nos autos da Denúncia n. 1031267, em que se admitiu o uso sistema de registro de preços para contratação do serviço de coleta, transporte, armazenamento, tratamento e destinação final de resíduos de unidades de saúde, *in verbis*:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. COLETA, TRANSPORTE, ARMAZENAMENTO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DAS UNIDADES DE SAÚDE. INCOMPATIBILIDADE COM A MODALIDADE DE LICITAÇÃO “PREGÃO PRESENCIAL” E COM O “REGISTRO DE PREÇOS”. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO SOBRE AS DISTÂNCIAS ENTRE OS LOCAIS DE COLETA. POTENCIAL PREJUÍZO À FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. RECOMENDAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGISTRO DE CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DE ATIVIDADES E INSTRUMENTOS DE DEFESA AMBIENTAL DO IBAMA NA FASE DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA FASE DE HABILITAÇÃO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO EM LEI ESPECIAL. EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DOS EQUIPAMENTOS NA FASE DE HABILITAÇÃO. IMPEDIMENTO LEGAL. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. DESCONSIDERAÇÃO. NÃO PREVISÃO NO EDITAL. ANULAÇÃO DO CERTAME. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

[...]

Acerca da possibilidade de se licitar o objeto em tela pelo sistema de registro de preços, em que pese a questão não ter sido abordada no exame feito pela CFOSE, verifico ser usual no mercado, conforme procedeu a Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins (Pregão Presencial nº 008/2017) na licitação para registro de preços na modalidade pregão presencial para selecionar a melhor proposta para futura contratação de “empresa especializada em coleta/descarte de lixo hospitalar/infectante. (Denúncia n. 1031267. Relator: Conselheiro José Alves Viana. 1ª Sessão da Segunda Câmara realizada em 29/1/2019).

A deliberação corporificada no enunciado proferido pelo TCU, a seguir transcrito, tem também como ponto central o reconhecimento da compatibilidade do sistema de registro de preços com a contratação de serviços contínuos, conforme se vê abaixo:

Sumário

REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.

[...]

24. Compulsando os autos, também chamou minha atenção o fato de a Universidade não ter atentado para a ressalva da sua consultoria jurídica no sentido de ser *“imperativo que a Administração justifique expressamente a circunstância ensejadora do registro, com base nas hipóteses autorizadoras previstas no dispositivo”*, conforme exposto no parecer 160/2014-PGF/AGU (peça 54, p. 7). Tal ressalva reflete a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.737/2012-TCU-Plenário, que se consolidou pela litude da

utilização do sistema de registro de preços (SRP) para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no dispositivo regulamentador, atualmente o art. 3º do Decreto 7.892/2013. (Acórdão n. 3092/2014. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário. Data da Sessão: 12/11/2014).

Ainda de acordo com decisão proferida pelo TCU, a natureza continuada do serviço não impediria, por si só, a utilização do sistema de registro de preços, desde que fundamentada nas demais hipóteses admitidas pelo regramento. Outrossim, o referido Tribunal tem entendido que o sistema de registro de preços seria adequado justamente em situações em que a necessidade da Administração Pública seja incerta em relação à sua ocorrência ou em relação à quantidade a ser contratada, conforme se extrai do excerto abaixo:

A utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada.

[...]

Representação formulada por sociedade empresária questionara possíveis irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo Ministério da Integração Nacional - MI, destinado ao registro de preços, mediante adjudicação por lotes, para a aquisição eventual e futura de materiais e kits emergenciais para assistência humanitária e operação logística integrada de transporte e entrega, no socorro a pessoas que estejam sob risco iminente de desastres naturais ou já tenham sido afetadas por eles. Dentre os pontos questionados, destacara a representante que "o fato de o Sistema de Registro de Preços (SRP) não garantir uma contratação mínima do objeto faz com que surja uma tendência de que as empresas contratadas não estejam preparadas para atender tempestivamente à demanda". No seu entendimento, tal circunstância "não daria à empresa contratada a segurança necessária para realizar uma aquisição prévia de parte do objeto antes da formalização da demanda". Analisando a matéria, entendeu o relator que a alegação não poderia prosperar, "uma vez que a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações como a que se encontra sob comento, ou seja, quando a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada". Afinal, prosseguiu, "não faria sentido realizar uma estimativa prévia e, com base nela, efetivar um processo licitatório, no qual tenham sido definidas quantidades exatas a serem adquiridas, sem saber nem se essas aquisições serão efetivamente necessárias. Num cenário bastante plausível, poderia haver a compra de bens que não seriam necessários". Em conclusão, anotou, "a utilização do SRP no caso presente assegura que a Administração possa realizar, dentro dos valores de mercado, a aquisição dos kits/materiais nos quantitativos necessários para prestar o auxílio necessários às vítimas dos desastres naturais". Diante disso, e uma vez afastada a gravidade dos demais pontos questionados, o Plenário considerou improcedente a representação, indeferindo o pedido de concessão de medida cautelar e, dentre outras medidas, cientificando o Ministério da Integração Nacional das impropriedades remanescentes. (Acórdão 2197/2015-Plenário. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Data da Sessão: 2/9/2015).

Da análise dos autos, constatei que os denunciados justificaram a utilização do sistema de registro de preços na imprevisibilidade do quantitativo a ser contratado. Assim, tal como me manifestei ao revogar a suspensão do certame, fls. 149/150v, em decisão aprovada pela Segunda Câmara, acredito ser razoável a justificativa apresentada às fls. 70/71 de que a Administração não conseguiu 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 e, no caso do serviço licitado pelo Município de Rodeiro, a oscilação do quantitativo de resíduos produzidos pelas unidades de saúde implicam na variação da quantidade de mão de obra, do número de veículos e demais insumos necessários à coleta, tratamento e destinação final do material recolhido.

Por outro viés, entendo que tais serviços guardam certa uniformidade que pode ser remunerada por unidade de medida, pois os serviços serão liquidados e pagos, de acordo com o peso obtido em cada coleta, tal como os responsáveis expuseram na defesa, e que os documentos utilizados para calcular a quantidade estimada não são suficientes para afastar sua utilização, nos termos expostos na decisão do TCU colacionada anteriormente. [...]

[...]

Portanto, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal e do TCU, partindo do pressuposto de que o sistema de registro de preços é compatível com a contratação de serviços contínuos, reputo razoável os argumentos da defesa, fls. 173/174:

O enquadramento da necessidade administrativa à opção do Registro de Preços, é perfeitamente cabível, haja vista o fato de que o recolhimento de lixo hospitalar, sem dúvidas, demanda frequência e a forma de remuneração mais satisfatória e justa consiste na utilização da unidade de medida – o quilograma (kg), que nada mais é do que o regime de empreitada por preço unitário, que a Unidade Técnica defendeu em seu relatório. Destarte, os serviços serão liquidados e pagos, de acordo com o peso obtido em cada coleta, ou seja, os serviços serão remunerados por unidade de medida, conforme a pesagem.

Desse modo, com a devida vênia ao estudo elaborado pela Unidade Técnica, entendo que, em razão dos consideráveis benefícios, o uso do SRP não deve ser, prévia e abstratamente, rejeitado pelos jurisdicionados no caso de licitação de serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares, na esteira da jurisprudência desta Corte e do TCU colacionadas. Sua adequação deve ser analisada no caso concreto, inicialmente pela Administração responsável pelo certame e oportunamente pelo órgão de controle, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização, o que, sob minha percepção, foi verificado nos autos.

Ante o exposto, com a devida vênia aos estudos elaborados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, em sintonia com a jurisprudência deste Tribunal e do TCU, reconheço a possibilidade da utilização do sistema de registro de preços

para licitação de serviço público contínuo de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares, motivo pelo qual proponho que este apontamento da denúncia seja julgado improcedente. [...]

Analisadas todas as fundamentações aqui apresentadas, esta Unidade Técnica faz coro com o entendimento esposado pelo Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, ratificado pela Segunda Câmara nos autos da Denúncia nº 1058701.

Assim, **entende-se que, no caso concreto, é regular a utilização de SRP para o objeto**, uma vez que os serviços serão remunerados por unidade de medida. Conforme justificativa apresentada pelos responsáveis, o dimensionamento exato do objeto resta prejudicado, “seja pelo aumento ou diminuição da demanda (uso de terceiros), seja pela sazonalidade advinda das épocas festivas” e, ao adotar o SRP para o objeto, respeita-se o Princípio da Economicidade, pois, pagar-se-á apenas pelos serviços realmente prestados.

Ademais, conforme constante na resposta à impugnação da empresa RG Empreendimentos e Engenharia Eireli, pasta 94-160 do processo licitatório⁹, que justificou a exigência de capacitação técnica do edital, verifica-se a preocupação da Administração com a manutenção da qualidade e não interrupção do serviço, a saber:

Instada a se pronunciar acerca do mérito da Impugnação, a Secretaria Solicitante do certame encaminhou a Comunicação Interna nº 35/2021, anexada ao processo, apresentando justificativa para a exigência dos quantitativos mínimos previstos no Termo de Referência, reproduzidos no Edital:

“A Secretaria Municipal de Obras e Meio Ambiente vem por meio deste com relação a impugnação Administrativa em nome da empresa RG Empreendimentos e Engenharia Eireli, com e relação a possível irregularidade no texto dos itens 6.2 e 7.5.2 do Edital, justificar que tal solicitação se deu em razão da necessidade da empresa a vir ser contratada possuir vasto conhecimento e prática mínima de 12 (doze) meses na execução do serviço, devido ao seu impacto de grande relevância nos quesitos ambientais e de saneamento básico, visto que o mesmo não pode ser interrompido ou prestado de forma errônea por nenhuma falta de conhecimento em sua prática. O município necessita de empresas que comprove sua experiência para que a qualidade da prestação de serviço realizada atualmente não seja comprometida.

Ressaltamos que a Ata apesar de possuir previsão de 12 (doze) meses é projetada para o serviço seja executado por 60 (sessenta) meses.”

⁹ peça 16, cód. de arquivo 2377248, SGAP.
\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc

No caso concreto, observa-se que a exigência dos quantitativos mínimos nos moldes previstos no Termo de Referência justifica-se em razão das peculiaridades do objeto, sendo baseada nas características da prestação de serviços futura, notadamente a natureza essencial do serviço de coleta de resíduos sólidos e da imprescindibilidade de que tal serviço seja prestado de forma continuada, evitando-se principalmente interrupções causadas por problemas de ordem operacional, decorrentes de inexperiência/incapacidade da prestadora de serviços.

Diante da relevância do escopo contratual, pertinente a adoção de medidas por parte da Administração tendentes a assegurar a contratação de prestador com experiência na execução de serviços com características similares ao objeto licitado sob os prismas quantitativo e qualitativo, e com comprovada capacidade operacional para suportar os encargos da prestação de serviços continuada, observadas as condições concretas da futura execução.

Cediço que eventual interrupção dos serviços de coleta de resíduos sólidos acarretará, dentre demais danos, possibilidade de exposição do meio ambiente a risco e, ainda, ameaça à saúde pública. Neste cenário, observa-se não serem raros os casos noticiados, em âmbito nacional, de greves e paralisações dos serviços de recolhimento de lixo, o que deve ser evitado, através de uma conduta preventiva e cautelosa da Administração durante a fase de licitação/contratação, sob pena de comprometimento das normas que regem as políticas públicas ambientais e sanitárias.

Mister salientar que em razão de sua natureza essencial e continuada (art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93), a prestação de serviços futuramente contratada possui prazo de vigência diferenciado, podendo ser prorrogada em até 60 (sessenta) meses.

Diante do exposto, **entende esta Unidade Técnica que a denúncia é improcedente, uma vez que é regular a utilização de SRP para a contratação do objeto da Concorrência Pública nº 001/2021.**

4 - Descumprimento aos preceitos da Lei de Acesso à Informação, no que toca à publicação de normativos municipais

A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, preconiza:

Art. 8º [...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

Em pesquisa realizada na *internet*, observa-se que, embora o *site* da Prefeitura de Conselheiro Lafaiete possua campo específico para pesquisa de leis e decretos municipais¹⁰, não é possível localizar nenhum resultado por meio da pesquisa por termos e números de alguns normativos.

A título de exemplo, cita-se o Decreto Municipal nº 366/2008, que regulamenta o instituto do sistema de registro de preços, conforme citado no edital na cláusula 1.2 e na minuta da ata de registro de preços.

Portanto, entende-se que houve violação aos termos do inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527/11, posto que, *in casu*, o acesso aos normativos municipais não se dá de forma objetiva e transparente.

Portanto, considerando a função pedagógica dos Tribunais de Contas na busca de orientar os jurisdicionados sobre a forma adequada de agir; considerando, no âmbito da Administração Pública, a necessidade de observância aos publicidade e transparência; esta Unidade Técnica entende que pode ser expedida recomendação ao gestor municipal para que promova a publicação das leis e decretos municipais no *site* da Prefeitura de Conselheiro Lafaiete, visando à facilitação de acesso por qualquer cidadão e pelos órgãos de controle.

5 - DA CONCLUSÃO

Por todo exposto, após análise da denúncia e das justificativas dos responsáveis, do **Processo Licitatório nº 004/2021, Concorrência Pública nº 001/2021, Registro de Preços nº 001/2021**, promovido pela **Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete**, conforme determinação do Conselheiro Relator à peça 11, esta Unidade Técnica conclui que a denúncia pode ser julgada **improcedente**, com resolução do mérito, e consequente arquivamento dos autos.

No entanto, **entende esta Unidade Técnica que pode ser recomendado ao Prefeito de Conselheiro Lafaiete** que:

¹⁰ <http://conselheirolafaiete.mg.gov.br/v1/decretos/>
\\legito\CFEL\Cristina\z 1098567\1098567.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



- dar ciência ao Prefeito das providências propostas em razão das oportunidades de melhoria de desempenho ou de maior efetividade dos programas e políticas públicas verificadas (inciso III do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG)

À consideração superior,

DFME/CFEL, 7 de abril de 2021.

Maria Cristina Cardoso
Oficial de Controle Externo
TC-1731-8

Miguel do Carmo Silveira
Analista de Controle Externo
TC – 3212-1