



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

MANIFESTAÇÃO MPC Nº 752/2015

PROCESSO Nº 26931-15

TERMO DE OCORRÊNCIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE VERA CRUZ

RESPONSÁVEL: ANTÔNIO MAGNO DE SOUZA FILHO

RELATOR CONSELHEIRO: PAOLO MARCONI

PROCURADORA DE CONTAS: ALINE PAIM MONTEIRO DO REGO RIO BRANCO

EXERCÍCIO: 2014

PARECER

I. Relatório

Trata-se de termo de ocorrência lavrado pela 1ª Inspeção Regional de Controle Externo no qual se aponta como irregular o uso da modalidade Pregão para contratação de empresa especializada para a execução de “Serviços de Monitoramento Ambiental e Operacional, com apoio técnico em ações de educação ambiental e implantação da coleta seletiva, Coleta e Transporte dos resíduos sólidos urbanos” (fl. 01).

Conforme consignado na peça inicial (fls. 01/05), tal certame licitatório não preenche os requisitos previstos no art. 1º, da Lei nº 10.520/2002, porquanto os serviços objeto da contratação possuem um nível de complexidade alto, de modo que não podem ser enquadrados no conceito de “serviços comuns”.

Documentos anexados às fls. 06/421.

Devidamente notificado, o Sr. Antônio Magno Souza Filho apresentou defesa de fls. 433 a 440. Nesta oportunidade, sustentou que o Pregão reflete a modalidade licitatória adequada para a contratação de empresa especializada na promoção de coleta, destinação e tratamento dos resíduos sólidos urbanos. Nesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

oportunidade, destacou que os referidos serviços constituem atividades comuns, característica que ensejaria a aplicação da Lei nº 10.520/2002.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria de Contas para emissão de opinativo.

É o relatório.

II. Fundamentação

A Licitação, nas palavras do renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo, é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolha da proposta mais vantajosa às conveniências públicas.¹

O Pregão Presencial foi instituído pela Lei Federal nº 10.520/02, sendo a modalidade adequada para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, entre quaisquer interessados do ramo do objeto licitado, aplicando-lhe, subsidiariamente, as normas contidas na Lei nº 8.666/93.

In casu, cabe investigar se os serviços descritos no Edital do Pregão nº 002/2014 podem ser considerados serviços comuns e, por via de consequência, se a modalidade licitatória foi (in)adequada.

De início, vale transcrever o conteúdo do Art. 1º da Lei 10.520/02, dispositivo que lastreia a adoção do Pregão:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 517.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA Controle Externo da Administração Pública Municipal

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Posto isso, nota-se que a realização de licitação na modalidade de Pregão possui relação direta com a contratação de bens e serviços comuns. Ao tratar do tema, Sidney Bittencourt assevera que:

A expressão 'bens e serviços comuns' apresenta altíssimo grau de indeterminação. O diploma legal esclarece que devem ser considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser, concisa e objetivamente, definidos no objeto do Edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado. Vislumbra-se, assim, que os bens e serviços ditos comuns são aqueles corriqueiros no dia-a-dia da Administração, que inexistem maiores detalhamentos e especificações.² (grifos nossos)

Nesse sentido, Diógenes Gaspari esclarece que:

Parece-nos, sempre, que o bem ou o serviço desejado pela Administração Pública que for identificável pelo nome usual de mercado pode-se afirmar tratar-se de bem ou serviço comum. Com essa característica contam-se, entre outros, os bens: água mineral, gasolina, botijão de gás, óleo combustível, caneta esferográfica, papel almaço com pauta. Por sua vez, são, por exemplo, serviços comuns: limpeza de sanitários públicos, pintura de guias, digitação do manuscrito de um livro, transporte de valores. ³

De tal modo, os bens e serviços comuns são aqueles: a) cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado; b) que integram o dia-a-dia da Administração e que inexistem maiores detalhamentos ou especificações; c) que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em um mercado próprio.

²Sidney Bittencourt. Pregão passo a passo. 3 Edição, 2004, Editora Temas e Idéias, p. 36.

³ Diógenes Gasparini (Coordenador), Pregão presencial e eletrônico, Editora Forum, 2006, p. 39.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

Segundo o Edital do Pregão Presencial nº 002/214, “constitui objeto desta Licitação a contratação de empresa de engenharia especializada para Execução de Serviços de Monitoramento Ambiental e Operacional, com apoio técnico em ações de educação ambiental, implantação da coleta seletiva, coleta e transporte dos resíduos sólidos urbanos” (f. 61).

Em apertada síntese, o referido objeto contempla os seguintes serviços (fl. 80):

Pregão nº 002/2014
Coleta e transporte do lixo domiciliar
Coleta e transporte de entulho/podas e limpeza corretiva
Coleta e destinação final de resíduos de serviços de saúde
Monitoramento ambiental e operacional dos serviços
Apoio técnico à educação ambiental e à coleta seletiva

Os serviços de limpeza urbana são de responsabilidade do poder público municipal, que pode executá-los diretamente ou por meio de terceiros mediante licitação (art. 37, XXI, da CF/88)⁴.

Tendo em vista a complexidade do tema, urge distinguir os diferentes tipos de lixo. De acordo com estudo desenvolvido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁵, os resíduos sólidos podem ser classificados de várias

⁴ Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁵ Alberto Magalhães Fonseca; Valéria Cristina Gonzaga. Metodologia para auditoria de serviços de limpeza urbana, com enfoque nos custos de coleta de resíduos sólidos urbanos. In: XI Simpósio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA Controle Externo da Administração Pública Municipal

formas, sendo que a origem é o principal elemento classificatório. A partir desse critério, os diferentes tipos de lixo podem ser agrupados em cinco classes, a saber:

- Lixo doméstico ou residencial: são os resíduos gerados nas atividades diárias em casa, apartamentos e demais edificações residenciais.
- Lixo comercial: são os resíduos gerados em estabelecimentos comerciais, cujas características dependem da atividade ali desenvolvida.
- Lixo público: são os resíduos presentes nos logradouros públicos, em geral resultantes da natureza, tais como folhas, e aqueles descartados irregular e indevidamente pela população, como papéis, restos de embalagens e alimentos etc.
- Lixo domiciliar especial: grupo que compreende os entulhos de obras, pneus etc.
- Lixo de fontes especiais: são resíduos que, em função de suas características peculiares, passam a merecer cuidados especiais em seu manuseio, acondicionamento, estocagem, transporte ou destinação final. Ex.: resíduos dos serviços de saúde.

Posto isso, resta evidente que o Edital ora em análise contempla a coleta de diversos tipos de lixo, o que contribui para a ampliação do nível de especialização do serviço a ser prestado. Nessa linha, para Peter Schübeler⁶, a gestão dos resíduos é uma **tarefa complexa** que depende da organização e cooperação entre as famílias, comunidades, empresas privadas e autoridades municipais, bem como da seleção e aplicação de soluções técnicas adequadas para o recolhimento dos resíduos, transporte, reciclagem e eliminação.⁷

Trata-se, portanto, de processo que institui (a longo prazo) planos, programação, orçamentação, execução, operação e manutenção, acompanhamento e avaliação, controle

Nacional de Auditoria de Obras Públicas - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – (TCE-MG), Belo Horizonte, 2006, p. 6-7.

⁶ SCHÜBELER, Peter. Conceptual framework for municipal solid waste management in low-income countries. UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank/SDC Collaborative Programme on Municipal Solid Waste management in Low-Income Countries, August 1996.

⁷ SILVA, Gilberto Crispim da; DIAS, Juliana Candida Ribeiro; FERREIRA, Celma Duque; MIRANDA, Luiz Carlos. Custo do lixo: em estudo sobre a inexistência de critérios na elaboração dos editais de licitação para contratação de empresas para serviços de coleta do lixo. In: Global Journal of Management and Business Research: Accounting and Auditing. Volume 14, Ano 2014, p. 60.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

dos custos, a revisão dos objetivos e planos, que permitam a execução eficiente do serviço de limpeza urbana.⁸

Dessa forma, ante a complexidade técnico-operacional que envolve a execução dos serviços indicados no Edital, entende-se que o Pregão não é a modalidade adequada para a realização desse certame licitatório, visto que os serviços descritos não configuram “serviços comuns”.

De logo, observa-se que os padrões de desempenho e qualidade dos serviços não são definidos de forma objetiva pelo Edital, por meio de especificações usuais do mercado. Nesse particular, o objeto do Edital não dispõe objetivamente sobre o serviço, remetendo-o para o Anexo I, que detalha os diversos serviços entre as fls. 79-88. Vale dizer, tal objeto, ainda que seja marcante no dia-a-dia da Administração, exige maiores detalhamentos e especificações (em função da sua complexidade), contrariando a noção de serviço comum.

Ademais, há de se ressaltar que a Lei 8.666/93 prevê no seu art. 30, § 8º, a possibilidade da exigência de metodologia de execução:

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.” (grifos nossos)

Dessa forma, percebe-se que a lei concede à Administração a possibilidade de exigir a metodologia de execução para as obras, serviços e compras de grande vulto e de alta complexidade técnica. Com efeito, o Pregão nº 002/2014 estabelece a exigência de metodologia de execução para os serviços ora em análise (fl. 71):

⁸ SILVA, Gilberto Crispim da; DIAS, Juliana Candida Ribeiro; FERREIRA, Celma Duque; MIRANDA, Luiz Carlos. Custo do lixo: em estudo sobre a inexistência de critérios na elaboração dos editais de licitação para contratação de empresas para serviços de coleta do lixo. In: Global Journal of Management and Business Research: Accounting and Auditing. Volume 14, Ano 2014, p. 60.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

9.2.3.13. Metodologia de Execução: descrição das frentes de trabalho e sequências de execução dos serviços e planejamento de suprimento de materiais e equipamentos a serem utilizados, de acordo com as especificações dos serviços contidos no Anexo I deste Edital; a não apresentação destes elementos implicará na inabilitação da Empresa Licitante.

Nota-se, portanto, que a exigência concernente ao detalhamento da metodologia de execução é contraditória à realização de licitação na modalidade de Pregão. Nesse sentido, vale ressaltar o voto da conselheira Marli Vinhadeli, do Tribunal de Contas-DF, proferido no Processo nº 1630/03⁹: (Sessão Ordinária nº 3860, de 19/08/04):

21. Nesse particular, o § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, prescreve os limites referentes à documentação relativa à qualificação técnica, facultando à Administração, no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, [...] exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

22. In casu, a exigência concernente ao detalhamento da metodologia de execução se mostra em contradição à modalidade licitatória ora eleita, porquanto somente se aplica aos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica (Lei nº 8.666/93, art. 30, § 8º), enquanto a Lei nº 10.520/02, por seu turno, rege as situações de aquisição de bens e serviços comuns, para as quais poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão (art. 1º) (grifos nossos).

Há de se registrar, por oportuno, que o Pregão nº 002/2014 ainda requer a realização de um diagnóstico da atual situação do sistema de limpeza urbana no Município de Vera Cruz-BA, o que só ratifica o grau de especificidade dos serviços licitados (fl. 87):

9.2. Termo de Referência para Elaboração da Proposta de Metodologia

9.2.1. Considerações Iniciais

[...].

⁹Representação nº 10/03-MF, da Procuradora-Geral do Ministério Público junto à Corte, MÁRCIA FARIAS, solicitando que o Tribunal determine o exame da regularidade do Edital de Pregão nº 299/03, lançado pela Subsecretaria de Compras e Licitações da SEF/DF, objetivando a aquisição de veículos especiais para o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

- A Proposta de Metodologia deverá conter o diagnóstico da atual situação do sistema de limpeza urbana em Vera Cruz, bem como o plano básico com a descrição da solução a ser utilizada para desenvolvimento dos serviços de operação e manutenção do atual sistema, em observância às prescrições constantes das Especificações Técnicas/Projeto Básico – Anexo “1” do presente Edital. (grifos nossos)

Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰ já explicitou que “bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado”. (grifos nossos)

Resta concluir pela inadequação do pregão face o objeto licitado, uma vez que tal modalidade licitatória prescinde de uma avaliação minuciosa, e, no caso em tela, o objeto licitado demanda uma avaliação planejada, pensada a longo prazo e minuciosa, até mesmo por que tal objeto possui certo nível de complexidade técnico-operacional.

III. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela **procedência** do presente termo de ocorrência e, como consequência, recomenda:

- (i) que seja imputada multa proporcional às ilegalidades praticadas pelo gestor, com lastro no art. 71 da Lei Orgânica do TCM;
- (ii) a adoção de medidas necessárias para a realização de nova licitação, na modalidade concorrência, tendo em vista a irregularidade apontada nesse termo de ocorrência;
- (iii) a fixação do prazo de 06 (seis) meses para a instauração e conclusão do novo certame licitatório, interregno dentro do qual

¹⁰Tribunal de Contas da União (TCU) – Ministro Benjamin Zymler, Acórdão nº 313/2004 – Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Controle Externo da Administração Pública Municipal

admite-se a manutenção do contrato nº 076/2014 (fls. 415/419)
em face do caráter essencial dos serviços;

(iv) que seja determinado ao gestor que se abstenha de promover novas licitações por Pregão para contratação dos serviços analisados neste termo de ocorrência, sob pena de caracterizar reincidência, e, por conseguinte, ensejar a rejeição das suas contas.

É o parecer.

Salvador, 05 de agosto de 2015.

ALINE PAIM MONTEIRO DO REGO RIO BRANCO

Procuradora de Contas

MPC-BA