

Processo: 1058701
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Rodeiro
Partes: Luiz Antônio Medeiros, Fernanda de Alcântara Chagas
Procurador: André Rocha Couto, OAB/MG 120.518
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2020

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.

1. Os serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares constantes dos autos não possuem características que os singularizem e que sejam capazes de classificá-los como incomuns, ou que exijam do contratado qualificação técnica especial para oferecer solução que atenda às necessidades da Administração Pública e, assim, podem ser licitados mediante utilização da modalidade pregão, uma vez que encontra amparo no art. 1º da Lei Federal n. 10.520/2002, bem como na jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.
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.
3. A escolha da tecnologia de tratamento dos resíduos sólidos dos serviços de saúde deve estar amparada em análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada método, dos riscos ambientais e dos custos envolvidos na prestação do serviço.
4. Na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expandidas na proposta de voto do Relator, em:

- D) julgar improcedentes, no mérito, os apontamentos de irregularidades da denúncia formulados contra o Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n. 11/2019,

Registro de Preços n. 7/2019, deflagrado pela Prefeitura de Rodeiro, relativos à utilização da modalidade pregão e do sistema de registro de preços;

- II) julgar procedente, ainda no mérito, o apontamento complementar apresentado pela 2ª Cfose relacionado à ausência de justificativa para a escolha do método de tratamento dos resíduos hospitalares, sem aplicação de sanção aos responsáveis, nos termos expostos na fundamentação desta decisão;
- III) determinar que não seja dado prosseguimento ao feito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, quanto ao apontamento complementar apresentado pela Unidade Técnica sobre a exigência de elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e de taxa de BDI, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, uma vez que foi apresentado apenas no reexame técnico e, portanto, não foi submetido ao contraditório e ampla defesa, não tendo, ademais, sido demonstrada, nos autos, a ocorrência de sobrepreço ou prejuízo ao erário, motivo pelo qual não se deve dar continuidade à instrução processual;
- IV) recomendar aos atuais gestores da Prefeitura de Rodeiro, como medida pedagógica, que, nos próximos certames licitatórios:
 - a) observem a necessidade de elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, para garantir a saúde da população, tal como sugerido pela Unidade Técnica competente;
 - b) abstenham-se de restringir a tecnologia a ser empregada para o tratamento dos resíduos de saúde, sem que apresentem justificativas técnicas para tanto;
 - c) atentem-se às disposições contidas no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, e à jurisprudência desta Corte e do TCU, para elaborar orçamento detalhado dos custos dos serviços licitados, mesmo em sistema de registro de preços, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;
- V) determinar que seja feita comunicação ao denunciante, a intimação dos responsáveis pelo DOC e do Ministério Público do Tribunal de Contas, na forma regimental;
- VI) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de setembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2020

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.

De acordo com o denunciante, os serviços licitados seriam incompatíveis com a modalidade pregão presencial, uma vez que se trata de serviço de engenharia. Afirmou, assim, que o objeto licitado não se constituiria em bens e serviços comuns, facilmente encontrados e mensurados no mercado, por não consistir apenas na locação de equipamentos, mas na contratação de multitarefas, nas quais estão envolvidos os serviços de garis, capinadores, varredores, capina, varrição e outros. Acrescentou que os equipamentos e pessoal a serem empregados na execução do objeto licitado deveriam apresentar especificações técnicas que atendam às exigências ambientais pertinentes. Destacou, então, que a atividade de coleta de lixo enquadra-se dentre aquelas que devem ser desempenhadas com participação de engenheiro sanitarista, conforme determina a Resolução n. 310, de 23/6/1986, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Alegou, ademais, que o serviço de limpeza urbana não está relacionado no Anexo II do Decreto Federal n. 3.555, de 8/8/2000, e afirmou que esse seria um indicativo de que o serviço não pode ser classificado como “comum”. Esclareceu, ainda, que grande parte dos custos dos serviços seria composta por valores gastos com mão de obra, isto é, salários e encargos trabalhistas, que não podem ser objeto de lances.

Com fundamento no art. 3º do Decreto Federal n. 7.892/2013, que estabelece as hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços, aduziu também ser incompatível o objeto do certame com o referido procedimento especial de licitação, na esteira de recorrentes manifestações do Tribunal de Contas da União –TCU. Alegou que após a alteração do art. 89 do Decreto Federal n. 7.581/2011, o ato regulamentar passou a admitir o citado procedimento nos certames para contratação de obras, desde que atendidos os requisitos ali elencados. Afirmou que o critério atinente à existência de projeto de referência padronizado não se observa na licitação analisada.

Depois de fazer referência à Denúncia n. 1031443, também de sua autoria, na qual este Tribunal de Contas determinou a suspensão liminar do procedimento para adequação do edital, o denunciante requereu a paralisação do certame até a correção do instrumento convocatório e a remessa de cópia deste processo ao Ministério Público para adoção das providências cabíveis.

No despacho de fl. 48, o Conselheiro-Presidente recebeu a documentação como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição.

Às fls. 50/52, deferi o pedido de suspensão cautelar do Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 90 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, por entender que o objeto licitado não se amoldava às hipóteses previstas na legislação de regência para adoção do sistema de registro de preços.

Intimados, fl. 56/59, o prefeito de Rodeiro, Sr. Luiz Antônio de Medeiros, e a pregoeira, Sra. Fernanda de Alcântara Chagas, apresentaram a manifestação de fls. 64/72, acompanhada da documentação de fls. 73/147, por meio da qual alegaram que não haveria restrição para o uso da modalidade pregão, para licitação do serviço de coleta, tratamento e disposição final de resíduos hospitalares, uma vez que os padrões de desempenho e qualidade estão objetivamente definidos no edital, bem como as especificações técnicas usuais do setor. Afirmaram também que as atividades licitadas, que exigem a atuação dos profissionais de engenharia, constituiriam apenas uma parcela do objeto do certame. Esclareceram que os engenheiros exercem as atribuições de coordenar e fiscalizar os serviços. Acrescentaram que a coleta, o tratamento e a

disposição final dos resíduos hospitalares seriam desempenhadas por outros profissionais do quadro da licitante, o que excluiu o objeto do certame do conceito de engenharia.

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.

Ao final, requereram que fosse declarada a legalidade do edital e autorizado o seu prosseguimento. Alternativamente, pleitearam que este Tribunal apontasse as irregularidades para adequação ou cancelamento do processo licitatório.

Após analisar a manifestação apresentada pelos denunciados, entendi, naquele juízo superficial e cautelar, às fls. 149/150v, que eram razoáveis as justificativas encaminhadas de que a Administração não conseguiu efetivamente estimar 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 de saúde. Além disso, vislumbrei risco de dano inverso ao interesse público, tendo em vista que o registro de preços anterior estava prestes a vencer e a acumulação de resíduo hospitalar representa perigo de contaminação e danos ambientais. Com esses fundamentos, levei ao Colegiado minha decisão de revogar a suspensão do Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019, que foi aprovada pela Primeira Câmara em 5/2/2019.

Encaminhados os autos para análise técnica, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 2ª Cfose elaborou o estudo de fls. 161/163v, em que analisou a descrição dos serviços licitados, contida no Termo de Referência, e concluiu que as atividades não se caracterizariam como complexas, já que o objeto licitado não requer conhecimento especializado para sua execução. Com efeito, a Unidade Técnica entendeu cabível a realização de licitação sob a modalidade de Pregão Presencial, nos termos da Lei Federal n. 10.520/2002, em razão do serviço se enquadrar como de natureza comum.

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.

A 2ª Cfose apontou, ademais, que não existiria justificativa para a escolha da tecnologia para tratamento dos resíduos, prevista no item 16.1, “g”, do edital. O estudo técnico esclareceu que,

para selecionar a alternativa de tratamento, seria necessária uma análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, os riscos ambientais, os custos envolvidos, dentre outros. Desse modo, considerou que a indicação da tecnologia de incineração para tratamento dos resíduos de serviços de saúde, sem amparo em razões de ordem técnica, motivadas e documentadas, seria irregular e restritiva à participação de licitantes no certame.

Em sua manifestação de fls. 164/165, o Ministério Público de Contas entendeu desnecessária a formulação de aditamentos.

Às fls. 166/167, determinei a citação do Sr. Luiz Antônio Medeiros, prefeito, e da Sra. Fernanda de Alcântara Chagas, pregoeira. Citados, os denunciados apresentaram a defesa de fls. 171/176, acompanhada da documentação de fls. 177/435, esclarecendo que após a revogação da suspensão do certame, o Município deu continuidade ao procedimento, que restou deserto. Com a finalidade de atender a necessidade da Administração Pública em contratar o serviço, promoveu o Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n.11/2019, Registro de Preços n. 7/2019, nos mesmos moldes do anterior, tendo sido alterada apenas a possibilidade de participação de sociedades empresárias não enquadradas como ME (Microempresa) e EPP (Empresa de Pequeno Porte).

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.

Sobre a tecnologia adotada para destinação final dos resíduos, esclareceram que a escolha levou em consideração a adequação e a eficácia do procedimento eleito e que o Município solicitou parecer por escrito da empresa contratada para assessoria ambiental e que as orientações foram prestadas de forma verbal.

Os denunciados apresentaram Nota Técnica em que se defendeu o processo de incineração como o que obtém melhores resultados e menor probabilidade de o Município incorrer em problemas ambientais. Ao final, requereram que o Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019 seja julgado regular. Caso assim não entenda este Tribunal, requereu que fossem apontadas as irregularidades para adequação do Edital em futuras contratações.

No reexame técnico de fls. 438/445, a 2ª Cfose reiterou a improcedência do apontamento relativo à incompatibilidade dos serviços licitados com a modalidade pregão. 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.

Ademais, calculou que os resíduos de serviços de saúde representam de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) do peso dos resíduos sólidos gerados em um município, sendo imprescindível a elaboração, implantação, implementação e monitoramento do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde – PGRSS, para garantir a saúde da população. Esclareceu que cada PGRSS deve conter uma estimativa de geração de resíduos de serviços de saúde por grupos (A, B, C, D e E), a rotina (frequência e horários) de coleta em função do volume de resíduos gerados nos estabelecimentos de saúde, entre outras informações.

No que se refere ao quantitativo estimado, a Unidade Técnica verificou que o Termo de Referência no Pregão Presencial n. 3/2019 previu um total de 1.920 kg (mil, novecentos e vinte quilogramas) e esse valor foi mantido no Pregão n. 11/2019. No entanto, os Certificados de Tratamento e Destinação Final de Resíduos, emitidos pela empresa Pro-Ambiental Soluções, e

apresentados pela defesa, às fls. 180/195, informam que foi incinerado no período de 12 meses o equivalente a 1.519,20 kg (mil, quinhentos e dezenove vírgula vinte quilogramas).

A partir da análise dos documentos relativos ao período de março/2018 a fevereiro/2019, apurou que a média mensal de resíduos foi de 126,60 kg (cento e vinte e seis vírgula sessenta quilogramas), sem distinção dos resíduos por grupos (A, B, C, D e E). Desse modo, o total estimado na licitação foi 26% (vinte e seis por cento) maior do que o montante relacionado nos certificados apresentados pela defesa. Por outro lado, os Certificados de Tratamento e Destinação Final de Resíduos, emitidos pela empresa vencedora do Pregão n. 11/2019, fls. 423/435, informam a quantidade e o grupo de resíduos disponibilizado pelo cliente para tratamento térmico/destinação final, no total de 371,77 kg (trezentos e setenta e um vírgula setenta e sete quilogramas), entre 3/5/2019 a 6/8/2019, indicando uma média mensal de 92,24 Kg (noventa e dois vírgula noventa e quatro quilogramas).

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.

Relativamente à falta de justificativa para a escolha da tecnologia de tratamento dos resíduos, entendeu que a Nota Técnica, apresentada às fls. 177/178, não altera a conclusão de que a escolha deveria estar amparada em análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, os riscos ambientais e os custos envolvidos, entre outros aspectos. A respeito do valor contratado, verificou que o custo unitário foi obtido por meio de média aritmética oriunda de pesquisa de mercado, realizada pelo Município, junto a três empresas, fls. 80/87. Observou, nesse contexto, que a cotação revelou discrepância entre os valores apresentados pelas empresas consultadas e que a proposta apresentada pela licitante vencedora foi 34% (trinta e quatro por cento) inferior ao preço informado à Prefeitura Municipal para fins de cotação. Nesse cenário, ressaltou que a estimativa de preço da contratação não pode se basear apenas em orçamentos obtidos junto a empresas do ramo, sendo essencial a elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e taxa de BDI – Benefício e Despesas Indiretas.

Concluiu, ao final, que permanecem no novo edital que regulamentou o Pregão Presencial n. 11/2019, Registro n. 7/2019, as irregularidades apontadas no Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019, relativas à incompatibilidade do objeto do certame com a adoção do sistema de registro de preços e ausência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a escolha da incineração para tratamento dos resíduos de serviços de saúde.

Dessa forma, recomendou que, nas próximas contratações, os responsáveis observem a necessidade de elaboração de PGRSS; abstenham-se de realizar contratação do serviço mediante sistema de registro de preços; elaborem composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e BDI; e amparem a tecnologia a ser utilizada em razões de ordem técnica, motivadas e documentadas.

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, à restrição indevida do caráter competitivo do certame por indicação da tecnologia a ser utilizada para processamento dos resíduos de serviços de saúde e à omissão na elaboração de planilha de composição dos custos unitários. Entendeu suficiente, no entanto, a expedição de recomendação aos responsáveis para que não comentem as mesmas irregularidades, tendo em vista a existência de controvérsia sobre os pontos tratados na denúncia, a ausência de danos à administração pública e a postura diligente do Município.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme informação apresentada pelos denunciados, o Processo Licitatório n. 4/2019, Pregão Presencial n. 3/2019, Registro de Preços n. 3/2019 foi declarado deserto e encerrado, conforme Termo anexado à fl. 180. Em substituição, o Município publicou o edital do Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n. 11/2019, Registro de Preços n. 7/2019, contendo as mesmas disposições questionadas na presente denúncia, que serão analisadas a seguir.

1. Incompatibilidade da modalidade pregão com o objeto licitado

Em apertada síntese, tal como visto no relatório, o denunciante alegou que seria impossível 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. Basicamente, a objeção quanto à possibilidade de licitação sob a modalidade pregão se deve à classificação do serviço como de engenharia, em razão das exigências de registro da contratada no Crea e de participação de engenheiro sanitário na execução do contrato.

No entanto, a 2ª Cfose e o Ministério Público de Contas entenderam que tais serviços licitados seriam compatíveis com a modalidade pregão. No mesmo sentido, afastei tal irregularidade em minha decisão de fls. 50/52, *verbis*:

Quanto ao primeiro apontamento relativo à irregularidade do uso da modalidade pregão para licitar o objeto em tela, em exame perfunctório da documentação carreada aos autos, entendo que não mereça prosperar. Isso porque já é pacífico na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU que a contratação de serviços comuns de engenharia por tal modalidade é admitida. 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.

Destaco, assim, que no julgamento da Denúncia n. 1047677, na Primeira Câmara deste Tribunal, em 27/11/2018, o conselheiro substituto Hamilton Coelho apresentou proposta de voto, aprovada por unanimidade, na qual considerou compatível o uso da modalidade licitatória pregão nos processos de contratação de serviços comuns de engenharia, notadamente nos serviços de limpeza urbana, conforme se vê abaixo:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. INCOMPATIBILIDADE DO PREGÃO COM O OBJETO LICITADO. AFASTADA. SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA. INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. O uso da modalidade pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na legislação de regência. [...]

Da leitura detalhada dos autos, verifiquei que o objeto licitado compreende o recolhimento, tratamento e destinação final do lixo hospitalar, gerado pelas diversas unidades de saúde do Município. Conforme descrito no Termo de Referência do Pregão n. 11/2019, Registro de Preços n. 7/2019, de fls. 226/227, a contratada deveria recolher quinzenalmente os resíduos no local de armazenamento indicado pela Prefeitura e promover seu tratamento e destinação final. Ademais, constatei que o edital condicionou a participação no certame ao registro da licitante, do seu responsável técnico e dos atestados de capacidade no Crea, conforme itens 8.3.1, 8.3.3, “d”, e 8.3.2. Sob essa ótica, a necessidade de participação e acompanhamento de profissional habilitado, nos termos da Lei n. 5.194/1996, caracteriza como serviço de engenharia o objeto

licitado, conforme Orientação Técnica n. 2/2009, emitida pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas¹.

Todavia, entendo que os serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares não possuem, *in casu*, tal como destacado pela 2ª Cfose e pelo *Parquet* Especial, características que os singularizem e que sejam capazes de classificá-los como incomuns, ou que exijam do contratado qualificação técnica especial para oferecer solução que atenda às necessidades da Administração Pública. Desse modo, reconheço a generalidade do serviço a ser prestado e, por isso, considero adequada a utilização da modalidade pregão, uma vez que tal modalidade, além de encontrar amparo no art. 1º da Lei n. 10.520/2002, atende ao interesse público porque proporciona maior eficiência e economicidade e amplia a competitividade e agilidade dos procedimentos.

Ante o exposto, em consonância com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas, proponho que seja julgado improcedente o apontamento de irregularidade relativo à incompatibilidade da modalidade licitatória eleita pela Administração Municipal com o objeto licitado, por considerar regular a realização de licitação na modalidade pregão para contratação de serviço de coleta, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde, com fundamento no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei Federal n. 10.520/2002 e na jurisprudência firmada por esta Corte e pelo TCU.

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 institucionais². 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).

¹ <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>

² <https://www.zenite.blog.br/servicos-continuos-caracterizacao/>

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*:

[...] 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 licitude 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 nas 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. Ademais, a meu ver, considero que o estudo técnico, com a devida vênia, só atestaria a dificuldade de se calcular o montante de resíduos produzidos pelo Município, em razão da possibilidade de ocorrência de patologias sazonais e de outras variáveis inerentes à área de saúde, com a consequente utilização do referido sistema – pois a 2ª Cfose verificou, às fls. 440v/442v, que os Certificados de Tratamento e Destinação Final de Resíduos, apresentados pela defesa, às fls. 180/195, informam que foi incinerado, entre março de 2018 e fevereiro de 2019, o equivalente a 1.519,20 kg (mil, quinhentos e dezenove vírgula vinte quilogramas) de resíduos, o que representa uma média mensal de 126,60 kg (cento e vinte e seis vírgula sessenta quilogramas), e os Certificados de Tratamento e Destinação Final de Resíduos, emitidos pela empresa vencedora do Pregão n. 11/2019, emitidos entre maio e agosto de 2019, fls. 423/435, informam que a quantidade de resíduos disponibilizado pelo cliente foi de 371,77 kg (trezentos e setenta e um vírgula setenta e sete quilogramas), o que corresponde a uma média de 92,24 kg (noventa e dois vírgula noventa e quatro quilogramas).

Noutro giro, entendo que, em que pese a afirmação da 2ª Cfose de que “[...] a coleta, o tratamento e a disposição final adequada dos RSS são serviços específicos e essenciais, cujo gerenciamento precisa estar amparado em um planejamento adequado” e que “não existem nos autos informações quanto à existência do PGRSS do Município de Rodeiro, para que se possa analisar as informações relativas à quantidade e características dos RSS a serem coletados, tratados e encaminhados para a disposição final ambientalmente adequada”, é necessário esclarecer que não há nexo de causalidade entre a utilização do sistema de registro de preços e a ausência deste documento, pois a utilização deste sistema não pressupõe a falta de planejamento. Destaque-se, aqui, que o SRP foi idealizado justamente com a finalidade de possibilitar maior economia de escala, propiciada pela aquisição conjunta de produtos e

serviços, eficiência administrativa, com a redução do número de licitações, celeridade na contratação, fornecimento de acordo com a necessidade da Administração e redução de volume, custo com armazenagem, perdas por perecimento ou má conservação³, além do maior prazo de validade das propostas apresentadas.

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 regimento 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. Ressalto, todavia, que deve ser emitida recomendação aos atuais responsáveis pelo Município, para que observem a necessidade de elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, a fim de garantir à população a viabilidade do direito fundamental à saúde, tal como sugerido pela Unidade Técnica.

3. Ausência de justificativa para a escolha do método de tratamento dos resíduos hospitalares

A 2ª Cfose entendeu, às fls. 162v/163 e 442v/444, que a indicação da incineração como tratamento dos resíduos hospitalares, prevista no item 16.1, “g”, do edital, deveria estar acompanhada de justificativa, já que existem diversos processos que alteram as características dos detritos e minimizam os riscos para a saúde e para o meio ambiente. Acrescentou, também, que há tipos de tratamentos recomendados por grupos de resíduos e que não teria sido elaborado o respectivo Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, para garantir a saúde da população.

Com a finalidade de sanar o apontamento, a defesa apresentou a Nota Técnica de fls. 177/178, subscrita pelo Assessor Ambiental dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna. De acordo com o citado documento, a tecnologia de incineração de resíduos hospitalares, apesar de não ser o único tratamento previsto na Resolução n. 5/1993 do Conama, é considerada a mais eficiente. Os defendentes esclareceram, também, que os resíduos tratados pela autoclavagem, citada pela 2ª Cfose como tendência internacional de deslocamento parcial do tratamento térmico de incineração, às fls. 443/443v, pode resultar em passivos ambientais e na

³<https://jus.com.br/artigos/59749/sistema-de-registro-de-precos#:~:text=O%20Sistema%20de%20Registro%20de,3%C2%BA%20do%20Dec.>

responsabilização solidária do gerador, conforme determina o art. 14, *caput* e § 1º, da Lei Federal n. 6.938/1981.

Sobre o apontamento, sublinho, de início, que a disposição prevista no edital do Pregão n. 3/2019, Processo Licitatório n. 4/2019, Registro de Preços n. 3/2019, fl. 37, objetada pela Unidade Técnica, tem a seguinte redação:

XVI – REQUISITOS TÉCNICOS

16.1 – Para a prestação do serviço, serão observados os seguintes requisitos:

[...]

d) O tratamento dos resíduos provenientes de serviços de saúde, através de processo de incineração.

[...]

g) O sistema de tratamento através da incineração dos resíduos deverá atender a resolução CONAMA 316/2002.

Destaco que a exigência foi replicada, à fl. 223, no item 16 do edital do Pregão n. 11/2019, Processo Licitatório n. 14/2019, Registro de Preços n. 7/2019, *in fine*, conforme se vê abaixo:

16 – REQUISITOS TÉCNICOS

[...]

O tratamento dos resíduos provenientes de serviços de saúde, através de processo de incineração.

[...]

O sistema de tratamento através da incineração dos requisitos deverá atender a resolução CONAMA 316/2002.

Desse modo, entendo que tal escolha deveria estar amparada em análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, dos riscos ambientais e dos custos envolvidos entre outros aspectos, o que não ocorreu neste caso, tal como exposto pelo *Parquet* Especial e pela 2ª Cfose, estudo que destaco pela clareza de sua manifestação:

Esta Unidade Técnica destaca que as informações apresentadas pela Defesa não alteram a conclusão do relatório técnico de que a escolha de uma tecnologia precisa estar amparada em uma análise comparativa dos parâmetros mais relevantes de cada processo, os riscos ambientais, os custos envolvidos, dentre outros.

Cumprir informar que o estudo de benchmarking que subsidiou a elaboração do Plano Metropolitano de Gestão Integrada dos Resíduos dos Serviços de Saúde (RSS) indicou a tendência internacional de deslocamento parcial do tratamento térmico de incineração para autoclavagem.

De acordo com o documento, o tratamento térmico por meio de equipamento de autoclave vem ganhando destaque, em âmbito nacional e internacional, por seus benefícios ao meio ambiente e por sua simplicidade operacional.

(...) a tecnologia de tratamento térmico (incineração) e por vapor (autoclave) são tecnologias que, ao longo dos anos, foram se convertendo em complementares uma à outra. O tratamento por incineração passou por um processo de ganho de confiança nos últimos 20 anos sendo considerado um tratamento básico para RSS. A técnica por autoclave foi introduzida de forma gradativa e têm apresentado excelentes resultados, já comprovados, no tratamento de resíduos infectantes o que ocasiona uma redução do volume de resíduos tratados por incineração a qual, por sua vez, se limita, muitas vezes, ao tratamento de resíduos Grupo B (químicos). (...)

A Defesa não apresentou estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental que justificassem a escolha da incineração para o tratamento dos RSS.

Considerando que os tipos de tratamento são recomendados por grupos de resíduos, o Município deve analisar as vantagens e desvantagens de cada um dos processos.

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 no certame.

É fundamental que o edital possibilite a participação de um maior número de licitantes, gerando, portanto, a competitividade que leva à obtenção do melhor preço pelo Poder Público.

No caso em tela, verificou-se que a indicação da tecnologia incineração representou um entrave à competitividade do certame. A primeira licitação foi deserta e na licitação posterior apenas uma empresa apresentou proposta.

Por todo o exposto, mantém-se o apontamento do relatório técnico de que 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.

Ante o exposto, proponho que o apontamento da denúncia seja julgado procedente, sendo suficiente, no entanto, a atuação pedagógica desta Corte, “[...] 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”, na esteira do entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, motivo pelo qual deve ser expedida recomendação aos atuais gestores da Prefeitura de Rodeiro para que, nos próximos certames licitatórios, abstenham-se de restringir a tecnologia a ser empregada para o tratamento dos resíduos de saúde, sem que apresentem justificativas técnicas para tanto.

4. Falta de composição dos custos unitários

A 2ª Cfose, em seu reexame de fls. 444/444v, apontou que o valor unitário de referência foi obtido pela média aritmética dos preços fornecidos na pesquisa de mercado realizada pela Prefeitura. Entendeu que houve discrepância nos valores apresentados na cotação e que o preço final oferecido pela vencedora foi 34% (trinta e quatro por cento) menor do que aquele orçado por ela quando da realização da pesquisa de mercado. Nesse contexto, esclareceu que em licitações de serviços de limpeza urbana, a Administração Pública não pode se valer apenas de orçamentos obtidos junto a empresas do ramo. Reputou fundamental a elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e de taxa de BDI.

Em razão de ter sido realizada cotação de um único valor para prestação de todos os serviços, compostos pelas atividades de coleta, tratamento e destinação final, a 2ª Cfose destacou que não foi possível avaliar a razoabilidade do preço contratado. Assim, propôs a emissão de recomendação para que os responsáveis, nas próximas licitações, elaborem composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e taxa de BDI.

Compulsando os autos, verifiquei que, de fato, não há orçamentos analíticos contendo as composições de todos os custos unitários dos serviços, e nem o edital determinou que os licitantes apresentassem as composições de custos unitários em suas propostas, em desacordo com o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, bem como em afronta ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

§ 1o O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Da leitura dos referidos dispositivos, percebe-se a obrigatoriedade, nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão e mesmo no sistema de registro de preços, da elaboração de orçamento dos bens e serviços a serem licitados. As exigências para elaboração do orçamento para contratação de serviços têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como das especificações técnicas dos serviços a serem prestados, o que possibilitaria a avaliação deles bem como os métodos de sua execução.

Este é o entendimento desta Corte de Contas:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTOS EM PLANILHAS DE SERVIÇOS LICITADOS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUANTO À VERIFICAÇÃO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS VEÍCULOS CONTRATADOS. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. 1. É obrigatória a realização de pesquisa de preços e a elaboração de planilhas estimativas de preços unitários na fase interna do pregão. (Auditoria n. 1031301, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão 6/8/2019).

Neste sentido é também a jurisprudência do TCU:

Na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. (Acórdão n. 394/2009-Plenário, data da sessão 11/3/2009, Relator Min. José Jorge).

Analisando a cotação de preços realizada pela Prefeitura de Rodeiro, na fase interna da licitação, fls. 80/87 e o Termo de Referência, Anexo I do Edital, fls. 226/227, não constatei a presença de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados, pois constou apenas a pesquisa de preços e o valor total estimado para a contratação.

Todavia, destaco que tal apontamento foi realizado apenas no reexame técnico e, portanto, não foi submetido ao contraditório e ampla defesa, não tendo sido realizada a citação do responsável para que apresentasse defesa especificamente neste ponto. Ademais, em que pese entender haver a mencionada irregularidade, entendo não ser razoável sancionar os gestores públicos *in casu*, pois, tendo em vista a natureza da irregularidade, diretamente relacionada aos custos da licitação, é necessário destacar que não restou demonstrado, nos autos, ocorrência de sobrepreço ou prejuízo ao erário. Além disso, verifiquei que há, mesmo que não constem os preços unitários, pesquisa de preços com 3 (três) empresas, fls. 81, 82 e 85, com o valor total estimado para a contratação, e que tal valor foi reduzido de R\$ 11,80 (onze reais e oitenta centavos) para R\$ 6,00 (seis reais) o quilograma, tal como consta no *site* da transparência do Município de Rodeiro⁴, o que, no meu entendimento, atende ao princípio da economicidade.

Nesse particular, reputo, em consonância com o parecer ministerial e com a manifestação da 2ª Cfose, que, de fato, há irregularidade neste ponto. Não obstante, creio não ser plausível a continuidade da presente ação de controle, com a citação dos responsáveis e os reexames técnico e ministerial, uma vez que tenderiam a tornar o custo do processo superior aos benefícios a serem auferidos nesta deliberação, e, consoante frisou o *Parquet* Especial, “[...] 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”.

Assim, em consonância com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas, proponho a expedição de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura de Rodeiro para que, nos próximos certames licitatórios, atentem-se às disposições contidas no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, e à jurisprudência desta Corte e do TCU, para elaborar orçamento detalhado dos custos dos serviços licitados, mesmo em sistema de registro de preços, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

⁴ Disponível em: http://transparencia.rodeiro.mg.gov.br/modal/licitacao?LIC_ID=631&LIC_EXERCICIO=2019. Acesso em 24/8/2020.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgados improcedentes os apontamentos de irregularidades da denúncia formulados contra o Processo Licitatório n. 14/2019, Pregão Presencial n. 11/2019, Registro de Preços n. 7/2019, deflagrado pela Prefeitura de Rodeiro, relativos à utilização da modalidade pregão e do sistema de registro de preços.

Ainda no mérito, proponho que seja julgado procedente o apontamento complementar apresentado pela 2ª Cfose relacionado à ausência de justificativa para a escolha do método de tratamento dos resíduos hospitalares, sem aplicação de sanção aos responsáveis, nos termos da fundamentação. Quanto ao apontamento complementar apresentado pela Unidade Técnica sobre a exigência de elaboração da composição dos custos unitários, com detalhamento dos encargos sociais e de taxa de BDI, proponho que não se dê prosseguimento ao feito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, como medida de racionalização administrativa e de economia processual, uma vez que foi apresentado apenas no reexame técnico e, portanto, não foi submetido ao contraditório e ampla defesa, não tendo, ademais, sido demonstrada, nos autos, a ocorrência de sobrepreço ou prejuízo ao erário, motivo pelo qual não se deve dar continuidade à instrução processual.

Proponho, como medida pedagógica, a expedição de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura de Rodeiro para que, nos próximos certames licitatórios: a) observem a necessidade de elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, para garantir a saúde da população, tal como sugerido pela Unidade Técnica competente; b) abstenham-se de restringir a tecnologia a ser empregada para o tratamento dos resíduos de saúde, sem que apresentem justificativas técnicas para tanto; c) atentem-se às disposições contidas no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, e à jurisprudência desta Corte e do TCU, para elaborar orçamento detalhado dos custos dos serviços licitados, mesmo em sistema de registro de preços, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

Comunique-se o denunciante, intimem-se os responsáveis pelo DOC e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *