



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 15/05/2013 - SECÇÃO MUNICIPAL

EXAME PRÉVIO DE EDITAL

Processo: 548.989.13-6

Representante: Patrícia Maria de Matos Baroni - OAB/SP nº 214.157.

Representada: Prefeitura Municipal de Pontal

Prefeito: André Luiz Carneiro.

Advogada: Flávia Velludo Veiga – OAB/SP nº 290.242.

Assunto: Representação contra o edital do Pregão Presencial nº. 18/2013 (Processo nº. 45/2013), do tipo menor preço global, destinado ao registro de preços para prestação de serviços complementares de limpeza pública, da Prefeitura Municipal de Pontal.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,

Em exame a Representação formulada pela Advogada Patrícia Maria de Matos Baroni, contra o edital do Pregão Presencial nº. 18/2013 (Processo nº. 45/2013), do tipo menor preço global, destinado ao registro de preços para prestação de serviços complementares de limpeza pública, da Prefeitura Municipal de Pontal.

Insurge-se a representante contra os seguintes aspectos do Instrumento Convocatório:

1 - Do objeto licitado. Serviços de limpeza urbana, contínuos e previsíveis. Incompatibilidade com o sistema de registro de preços. Necessidade de anulação do certame.

A seu ver, a natureza continuada dos serviços os torna incompatíveis com o sistema de registro de preços, tal como disposto na lei e a interpretação dada pela doutrina e jurisprudência desta Corte.

Sustenta que o Sistema de Registro de Preços está direcionado, a princípio, apenas às compras e que, em se tratando de serviços, a jurisprudência vem admitindo a sua adoção somente em casos especiais que não apresentem complexidade ou demanda por execução continuada, reportando-se a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



decisão proferida em caso análogo, relatado pelo E. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, no processo TC-966/001/09.

Afirma que o Município de Pontal pretende a contratação de empresa para prestação de serviços públicos previsíveis, essenciais e contínuos para a população, características estas incompatíveis com o Sistema de Registro de Preços.

Entende que, a confirmar suas assertivas, o Anexo I descreve os serviços a serem realizados apontando a frequência de sua execução, restando claro que os serviços de “Varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta” devem ser programados ‘das segundas-feiras aos sábados’, ao passo que para os serviços de ‘capinação, raspagem manual e pintura de guias de vias e logradouros públicos’, o referido anexo estabelece que será de ‘execução periódica, assim como sua manutenção’.

Além disso, observa que tanto o Edital como a minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IV) estabelecem a possibilidade de prorrogação da Ata de Registro de Preços por iguais períodos, fato que também denota a continuidade dos serviços que a municipalidade pretende contratar.

Requer assim a anulação do Certame, dada a impossibilidade de se proceder à mera retificação do Edital, devendo a Administração adotar novo procedimento e sistemática adequados ao objeto.

2 – Do Período de Vigência da Ata de Registro de Preços. Desobediência ao Prazo Estabelecido no Artigo 15, §3º, III, da Lei nº 8.666/93.

Caso superada a questão suscitada inicialmente, a autora da Representação aponta outra impropriedade do Edital consistente na previsão, constante do item 23.8, de prorrogação do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços que venha a ser celebrada, com afronta ao artigo 15, §3º, III, da Lei nº. 8.666/93.

Aduz que, conforme determinação legal e reiteradas decisões desta Corte, a Ata de Registro de Preços não admite que sua vigência seja prorrogada para além de 1 (um) ano, trazendo à colação voto do Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, no processo TC-38240/026/08.

Acrescenta que também o subitem 1.4 da minuta da Ata de Registro de Preços contém tal previsão, permitindo que a Ata atinja o prazo máximo de 60 (sessenta) meses, como previsto no art. 57, II, da Lei de Licitações.

3 – Tipo de licitação adotado. Contradição entre o Item 1 – Preâmbulo (Menor preço por item) e o Subitem 3.1 (Menor preço global).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Tal contradição afeta diretamente a elaboração das propostas pelas licitantes, impedindo a correta formulação dos preços, em prejuízo ao bom andamento do certame.

4 – Anexo I. Composição dos preços por ‘diárias’. Unidade de medida não usual para os serviços licitados.

O Anexo I do Edital, ao estabelecer os serviços a serem realizados, traz um quadro prevendo a quantidade estimada de 650 diárias para a composição dos preços a serem propostos, conforme reprodução abaixo:

Item	Discriminação	Quantidade Estimada/mês	Valor Unitário	Valor Mês	Total	Valor Ano	Total
01	Serviços complementares de limpeza pública, conforme edital	650 diárias					

Pondera que os serviços de “varrição manual de vias e logradouros públicos e respectiva coleta” são usualmente cotados por “km” (quilômetros) ou “m” (metros). Já os serviços de “capinação manual, raspagem e pintura de guias de vias e logradouros públicos” são usualmente cotados por “equipe”. Os serviços de “limpeza de bocas de lobo, galerias, canais, lagoas, córregos e similares” são cotados por “unidade” ou “equipe”, e, finalmente, os serviços de “poda, desbaste e arranquio de árvores” são cotados por “unidade”.

Assevera que a medição e pagamento dos serviços com base nas “diárias” será muito mais onerosa para o Município, haja vista que, nesse modelo, a mão de obra ficará sempre à disposição para realização dos serviços, independentemente da existência ou não do trabalho a ser executado e as diárias (no total de 650) deverão ser pagas ao contratado. Em contrapartida, defende que a medição por Km ou por unidade representará, verdadeiramente, aquilo que for executado pela futura empresa contratada, trazendo economia para os cofres municipais.

Por fim, requer seja acolhida a preliminar suscitada de anulação do Certame, por inadequação do Sistema de Registro de Preços ao objeto ou, subsidiariamente, seja determinada a retificação do instrumento convocatório, caso em que pleiteia seja observado o disposto no artigo 21, §4º, da Lei nº. 8.666/93.

Examinando os termos da presente Representação e dos documentos que a instruem o eminente substituto de Conselheiro, auditor, Samy Wurman, vislumbrou, ao menos em tese, disposições do ato convocatório que estariam a contrariar a norma de regência e a jurisprudência desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Assim, considerando o teor dos questionamentos aduzidos na inicial, aliados ao fato de que a data de abertura do certame estava marcada para ocorrer às 9h do dia 16 de abril de 2013, com fundamento no parágrafo único do artigo 221 de nosso Regimento Interno, expediu ofício à autoridade responsável pelo certame, requisitando-lhe cópia completa do edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, facultando-lhe, no mesmo prazo, o oferecimento de justificativas sobre os pontos de impropriedade suscitados pela representante, determinando-lhe, ainda, a suspensão da licitação até ulterior deliberação desta Corte.

Naquela oportunidade, tendo em conta o objeto licitado, sua Excelência solicitou da municipalidade informações quanto a eventual edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, em cumprimento à Lei nº. 12.305/2010, tendo em vista que as informações disponibilizadas via AUDESP, referentes ao exercício de 2012, davam conta que a medida ainda não havia sido adotada pela Municipalidade, inclusive quanto ao atual andamento das providências relativas à edição do mencionado diploma.

Os referidos atos preliminares foram referendados por este Plenário na Sessão de 17/04/13, ocasião em que a matéria foi recebida como Exame Prévio de Edital.

A Prefeitura representada trouxe documentos e justificativas, informando que em cumprimento a determinação deste Tribunal o certame encontra-se suspenso conforme comprovante que encaminha.

Quanto aos questionamentos propriamente ditos, inicia repudiando o aspecto de impropriedade relacionado à utilização do sistema de registro de preços, aduzindo que a quantidade de trabalhadores a serem contratados deve ocorrer conforme a necessidade do momento, ou seja, época de festas, período normal, estações diferenciadas (chuvas, poeira, folhas secas), de forma que a contratação por período fixo, como pretende a representante, não convém à municipalidade por ser excessivamente onerosa, podendo deixar ociosos em diversos momentos os trabalhadores eventualmente contratados nesses moldes.

Defende que o referido sistema oferece vantagens à Administração, assemelhando-se a um pré-cadastro de empresas qualificadas para atendimento de necessidades sazonais, citando a esse respeito posição doutrinária que ampara suas alegações, bem como posições jurisprudenciais acerca do assunto.

Mais a frente, aduz que os esclarecimentos para a adoção do registro de preços, em especial a natureza dos serviços licitados, justifica a vigência da respectiva ata, na forma definida pelo edital.

Sobre a contradição entre o tipo de licitação adotado, esclarece que será o de menor preço global, e que o edital será retificado após decisão desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que diz respeito a composição dos preços por diária, entende que em razão da modalidade licitatória escolhida, não é possível prever-se, de antemão, quantas e quais ruas e logradouros públicos receberão os serviços, observando que são serviços complementares aos de limpeza pública, os quais serão fiscalizados pela contratante.

No que concerne a existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, informa que o Plano de Saneamento que o Município possuía, elaborado em 2008, está inadequado à realidade atual, pelo crescimento da cidade, de modo que em razão dessa ocorrência cadastrou-se perante o Governo Estadual para elaboração do referido estudo através de empresa parceira (Eng Corp Recursos Hídricos).

Ao final, requer seja julgada improcedente a representação proposta, mantendo-se o edital nos moldes elaborados.

Não obstante, diz que procederá às recomendações que forem determinadas, tudo para evitar a nulidade do certame.

Manifestando-se sobre a matéria, a ATJ entende que o procedimento deve ser anulado, tendo em conta o objeto não se amoldar ao sistema de registro de preços, em razão de incluírem serviços que não são esporádicos e não toleram solução de continuidade.

Aponta, ainda, outros fatores que, a seu ver, também descaracterizam a referida sistemática de contratação, como a vigência contratual estabelecida (12 meses prorrogáveis por igual período, até o limite legal) e o critério de adjudicação eleito de menor preço global.

De igual forma, o Ministério Público de Contas propugna pela anulação do procedimento, que pela inadequada utilização do registro de preços, quer pela aglutinação indevida de serviços distintos em um mesmo procedimento.

A seu turno, apesar de considerar que em tese o sistema de registro de preços poderia comportar serviços complementares e esporádicos de limpeza pública, considera que essas características não se revelam na situação vertente, que visa à contratação de atividade regular e contínua.

Não obstante tal vício a inviabilizar a licitação, o Sr. Secretário-diretor Geral entende que o objeto conjuga serviços que não poderiam ser licitados conjuntamente, sendo compulsória a adoção de critério adjudicatório de menor preço unitário, restando incorreta também, a previsão de prorrogação da respectiva Ata.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 15/05/2013 - SECÇÃO MUNICIPAL

EXAME PRÉVIO DE EDITAL

Processo: 548.989.13-6

Representante: Patrícia Maria de Matos Baroni - OAB/SP nº 214.157.

Representada: Prefeitura Municipal de Pontal

Prefeito: André Luiz Carneiro.

Advogada: Flávia Velludo Veiga – OAB/SP nº 290.242.

Assunto: Representação contra o edital do Pregão Presencial nº. 18/2013 (Processo nº. 45/2013), do tipo menor preço global, destinado ao registro de preços para prestação de serviços complementares de limpeza pública, da Prefeitura Municipal de Pontal.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,

Inicio minha análise pela questão principal que justifica a própria validade do procedimento instaurado, acerca da possibilidade de adoção do sistema de registro de preços para o objeto constante do edital em exame.

O presente instrumento objetiva a contratação de serviços complementares de limpeza pública, consistentes nas seguintes parcelas:

- 1- varrição manual de vias e logradouros públicos e sua respectiva coleta;
- 2- capinação manual, raspagem e pintura de guias;
- 3- limpeza de bocas de lobo, galerias, canais, lagoas, córregos e similares;
- 4- poda, desbaste e arranquio de árvores e;
- 5- locação de mão de obra de trabalhadores braçais para serviços complementares de limpeza.

A exemplo da opinião unânime dos órgãos instrutivos da Casa e do Ministério Público de Contas, entendo que a natureza das referidas finalidades autorizam a conclusão de se tratarem de serviços regulares e contínuos, características que os afastariam daquelas atividades passíveis de serem atendidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



pelo sistema de registro de preços, vez que não são esporádicas, denotando caráter de serviços permanentes.

Como bem assentado por SDG, a expressão utilizada na descrição do objeto: “*serviços complementares de limpeza pública*”, permite a ponderação de que o Município possui serviço regular de limpeza pública, de forma que o objeto apenas complemente a atividade existente em ocasiões específicas, época de festas, estações diferenciadas (chuva, poeira, folhas secas), como mencionado pela defesa.

Contudo, embora regularmente instada, a Administração não trouxe informação segura acerca desse aspecto, prevalecendo a assertiva apresentada pela representante, no sentido da impossibilidade de subsumir os serviços ao sistema de registro de preços.

Não fosse a ausência de informações a denotar a inviabilidade da pretensão da Prefeitura, existem outros aspectos que também contribuem para tal desfecho.

O primeiro deles é a possibilidade de prorrogação da ata que será firmada além dos 12 (doze) meses, “*até o limite legalmente previsto*”, consoante previsão do subitem 23.8 do edital, regra que além de indicar atividade com características permanentes, avilta o disposto no inciso III do §3º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93.

Depois, a previsão de adjudicação pelo menor preço global, como esclarecido pela Administração, também desnatura a utilização do sistema, tendo em perspectiva a reunião de serviços divisíveis no mesmo objeto.

Aplica-se também nesse aspecto, a conclusão de imprópria aglutinação de serviços e a mensuração dos serviços em diárias, vez que eventual demanda é a de varrer determinada distância; capinar determinada área; limpar determinado número de bocas de lobo e podar determinado número de árvores, atividades que não podem ser definidas pelo número de dias trabalhados.

Todas essas constatações inviabilizam, a meu ver, a adoção do sistema de registro de preços para o objeto pretendido, demandando a anulação do procedimento, conforme conclusões externadas por ATJ e Ministério Público de Contas.

Por fim, no tocante as informações solicitadas acerca da existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos da Lei nº 12.305/2010, a defesa apresentada confunde o aludido planejamento com o Plano de Saneamento Básico.

Não obstante, considerando a conclusão adotada neste voto no sentido da impossibilidade de seguimento do procedimento, cabe asseverar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Prefeitura a necessidade de cumprimento da referida norma, com a implementação do mencionado Plano, até como condição para obtenção de financiamentos junto a União para esses fins, nos termos do artigo 18 da citada lei, sendo certo que tal providência será avaliada em item próprio quando do exame das contas anuais do Município.

Em razão do exposto, meu voto considera procedente a Representação intentada, para o fim de se determinar à Prefeitura de Pontal que anule o procedimento licitatório impugnado por vício de ilegalidade, nos termos do artigo 49 da Lei nº 8.666/93, ante a inobservância do artigo 15 da referida lei, por utilização imprópria do sistema de registro de preços.

Após procederem as alterações necessárias o edital deverá ser republicado com reabertura de prazo para o oferecimento de propostas, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Expeçam-se os ofícios necessários. Após o trânsito em julgado encaminhem-se os autos para Diretoria competente da Casa para anotações, com posterior arquivamento do feito.