



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0079/2019-GPEPSO

PROCESSO N. 1491/2018

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS

JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL

RESPONSÁVEIS: GLAUCIONE MARIA RODRIGUES NERI -
Prefeita

LEANDRO SOARES CHAGAS - Secretário de
Meio Ambiente do Município do Cacoal

FOX COMÉRCIO, CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS
EIRELI ME

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Versam os presentes autos sobre Fiscalização de Atos e Contratos, derivada de comunicação aportada nesse Egrégio Tribunal de Contas (documento n. 02557/18, inserido no Id. 576929), cujo relato noticiava possíveis irregularidades ocorridas na adesão, pelo Município de Cacoal, ao procedimento licitatório havido no âmbito da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia - CAERD (Pregão Eletrônico n. 117/2016), em que se sagrou vencedora a empresa FOX COMÉRCIO, CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS EIRELI-ME.

Consta na comunicação encaminhada à Corte de Contas que a Prefeitura de Cacoal estaria pagando por serviços alheios à Ata de Registro de Preço n. 26/2017-CAERD, uma vez que não há na referida Ata o serviço de poda e remoção de árvores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Instigada pela Secretaria Regional de Controle Externo em Cacoal¹, a Prefeita daquela municipalidade encaminhou os autos do Processo 6310/Global/2017, o qual versa sobre a adesão do Município de Cacoal à Ata de Registro de Preços 26/2017, decorrente do Pregão Eletrônico 117/2016, referente ao Processo Administrativo n. 947/2016/CAERD/RO, inseridos no expediente de Id. n. 578307.

Submetido ao escrutínio da Unidade Instrutiva, esta pronunciou-se nos termos do relatório técnico datado de 15 de março de 2018, aportado ao expediente de Id. n. 478550, pugnando, em suma, para que seja determinada a suspensão do contrato oriundo da adesão daquele Município à Ata de Registro de Preços n. 26/2017/CAERD, bem como sejam os responsáveis notificados a prestarem esclarecimentos acerca dos fatos.

Cumprida a notificação, os responsáveis **Leandro Soares Chagas** e **Glaucione Maria Rodrigues Neri** encaminharam seus esclarecimentos conjuntamente, carreando, inclusive, o inteiro teor do Pregão Eletrônico n. 117/2016, incluídos o Edital de regência do certame e a Ata de Registro de Preços, além de outros documentos e relatórios necessários à regular instrução do feito (Id. 608463). Na oportunidade, por precaução, aquela municipalidade também determinou a suspensão do contrato n. 049/PMC/17, de 24 de novembro de 2017, decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços n. 026/2017 - CAERD, tal como demonstrado na Determinação de Suspensão nº 001/2018, datada de 30/04/2018, acostada ao expediente de Id. 634524.

¹ Ofício no 0041/2018-SGCE CACOAL, de 05.03.2018 - Id n. 578234.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Levado o feito à apreciação do eminente relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, este determinou que fosse oficiada à Prefeitura de Cacoal para que mantenha a suspensão do contrato de que trata o processo n. 6310/2017-SEMMA, havido por adesão à Ata de Registro de Preços n. 026/2017-CAERD, até julgamento final dos presentes autos, sob pena de multa. Ato contínuo, determinou a citação dos responsáveis para que, por meio de seus representantes legais, apresentassem as respectivas justificativas no prazo de 15 dias, o que não ocorrera, porquanto transcorreu *in albis* o referido prazo (Id. 660325).

Analisando o feito após a fase instrutiva, a Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos dessa Corte, em Relatório de Análise de Defesa aportado ao expediente de Id. 709322, manifestou-se, conclusivamente, pelo afastamento das irregularidades e consequente arquivamento dos autos, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

Ultimada a análise das justificativas apresentadas em razão dos apontamentos de possíveis irregularidades na contratação de serviços, objeto da Ata de Registro de Preço nº 26/2017 - CAERD, nos termos do Processo Administrativo nº 6.310/2017 - SEMMA, conclui-se pelo afastamento das irregularidades e, em consequência, pelo arquivamento dos autos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, propõe-se ao relator:

a) determinar à administração do Município de Cacoal, que estructure equipe técnica capaz de realizar estudos técnicos preliminares na amplitude exigida nos normativos, como condição de realizar próximas contratações, seja por meio de licitação, seja por contratação direta.

2) O arquivamento dos autos, após os tramites legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Após, vieram os autos a esta Procuradoria de Contas para emissão de parecer, na forma regimental.

Eis o escorço dos fatos. Prossigo.

Sem delongas, registro que divirjo integralmente do derradeiro opinativo técnico, cuja conclusão reclama o afastamento das irregularidades apontadas, bem como o arquivamento dos autos.

Explico.

Compulsando os autos, temos que a controvérsia suscitada inicialmente decorre de possíveis irregularidades que comprometem sobremaneira a lisura da contratação havida entre o Município de Cacoal e a fornecedora Fox Comércio, Construção e Serviços Eireli ME.

Pelo que noticia o documento n. 02557/18, inserido no expediente de Id. 576929, tais irregularidades consistem na contratação de serviços alheios àqueles previstos na Ata de Registro de Preços à qual aderiu o Município de Cacoal.

De fato, o Município de Cacoal, consoante Projeto Básico, intencionava contratar serviços de "Roço, limpeza da área e Remoção de Material que consiste 'roço e capinação de vegetação rasteira, podaço e erradicaço de árvores, todos em locais públicos em áreas descritas neste Projeto", ou seja, tratavam-se de serviços de limpeza urbana, ex vi do Anexo I, que definiu as vias urbanas de execuço dos serviços.

A CAERD, por sua vez, de acordo com o Termo de Referência anexo ao Edital de Pregão Eletrônico nº 117/2016,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

contratou serviço de *"Roço, limpeza de área e remoção de material, para atender as Unidades do Sistema Operacional, pelo período de 12 (doze) meses. A presente contratação se faz necessária para garantir a manutenção e conservação das áreas da Companhia"*, quer dizer, contratou serviços de limpeza e manutenção predial.

É oportuno relembrar que o Sistema de Registro de Preços possibilita que a Administração contrate bens e serviços de forma célere, eficiente e econômica, valendo-se de um cadastro de preços previamente elaborado por meio de licitação, seja na modalidade concorrência ou pregão para bens e serviços comuns.

No Estado de Rondônia tal procedimento foi regulamentado pelo Decreto n. 18.340, de 06 de novembro de 2013, com fulcro no art. 15 da Lei 8.666/93, o qual possibilita que entes alheios ao procedimento licitatório adiram à Ata de Registro de Preços constituída para aquisição de bens e serviços de outros órgãos da administração, possibilitando, assim, redução considerável nos custos de contratação e maior eficiência na prestação do serviço público.

Ocorre que os serviços buscados pelo Município de Cacoal, de acordo com o Contrato n. 049/PMC/17, consistiam no roço, capinação de vegetação rasteira, poda e erradicação de árvores **em vias e logradouros públicos**, enquanto que o objeto da Ata de Registro de Preços n. 026/2017 - CAERD compreendia os serviços de roço, limpeza da área e remoção de material, para atender as **Unidades do Sistema Operacional**, tratando-se, como se discorrerá adiante, de serviços absolutamente distintos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

O primeiro aspecto irregular a ser enfrentado, portanto, é que a natureza dos serviços licitados pela CAERD e daqueles contratados pelo Município de Cacoal é diametralmente oposta. Pelo que prescreve o art. 7º, III, da Lei 11.445/07, as atividades de capinação e poda de árvores, bem como a limpeza da área em vias e logradouros públicos são consideradas Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, senão veja-se:

Lei 11.445/07 - Estabelece as **diretrizes nacionais para o saneamento básico** e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

"Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de **limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos** é composto pelas seguintes atividades:

(...)

III - de varrição, **capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.**"

Importante registrar que o próprio Ministério do Trabalho regulamenta de forma distinta o serviço de manutenção predial e de limpeza pública, consoante se vê da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 5142): "**os trabalhadores nos serviços de coleta de resíduos, de limpeza e conservação de vias públicas** coletam resíduos domiciliares, resíduos sólidos de serviços de saúde e resíduos coletados nos serviços de limpeza e conservação de áreas pública. Preservam as vias públicas, varrendo calçadas, sarjetas e calçadas, acondicionando o lixo para que seja coletado e encaminhado ao aterro sanitário. Conservam as vias públicas lavando, pintando guias, postes, viadutos, muretas e etc. Zelam pela segurança das pessoas sinalizando e isolando áreas de risco e de trabalho. Trabalham com segurança, utilizam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

equipamentos de proteção individual e promovendo a segurança individual e da equipe.” (grifamos)

Noutro giro, segundo o CBO 5143, que regula **os serviços de limpeza e manutenção de edificação**, os seus trabalhadores “conservam vidros e fachadas, limpam recintos e acessórios e tratam de piscinas. Trabalham seguindo normas de segurança, higiene, qualidade e proteção ao ambiente.”

Indubitável que os serviços contratados pelo Município de Cacoal distinguem-se daqueles licitados pela CAERD na medida em que estes são serviços de limpeza e conservação e destinam-se a unidades operacionais (prédios próprios da CAERD) enquanto aqueles referem-se a serviços de limpeza urbana e contemplam vias e logradouros públicos de Cacoal, o que notadamente sugere maior complexidade, a saber: pessoal, equipamentos e insumos.

Tanto é, inclusive, que os salários e a composição remuneratória de uma categoria de trabalhadores e outra são diferentes, além da própria regulamentação. A exemplo, os serviços de limpeza e conservação são regulamentados pela Instrução Normativa n 05/2017, do Ministério do Planejamento, valendo mencionar, para dirimir quaisquer dúvidas acaso existentes, que segundo tal norma as áreas de limpeza e conservação são divididas em 5 polos: áreas internas (pisos, almoxarifados, galpões, oficinas, banheiros..); área externa (pisos adjacentes às edificações, varrição de passeios e arruamentos, pátios e áreas verdes e coleta de detritos em pátios e áreas verdes); esquadrias externas; fachadas envidraçadas e áreas hospitalares. Por fim, segundo tal diretriz, considera-se área externa aquela não edificada, mas integrante do imóvel, o que demonstra, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

dúvidas, a dessemelhança entre o serviço de limpeza e conservação e o serviço de limpeza urbana.

É incontestável que tais características impactam diretamente no preço dos serviços, de modo que os custos do m² dos serviços de limpeza predial não são idênticos aos preços dos serviços de limpeza urbana, especialmente em razão do porte, dimensão, quantidade e periodicidade dos serviços de limpeza urbana, e até mesmo dos maquinários e equipamentos que auxiliam na execução, além do fato de que o serviço de limpeza em áreas prediais é muito mais delicado e perfeccionista do que o feito nas vias e logradouros públicos.

Logo, muito além do ilícito consistente na contratação dos serviços de “poda e erradicação de árvores”, os quais não estão contemplados na Ata de Registro de Preços n. 026/2017, vê-se que os serviços da licitação objeto de adesão (serviços de manutenção e conservação predial) são totalmente distintos quanto à natureza, peculiaridade e continuidade dos serviços de limpeza urbana desejados pela municipalidade.

Aliás, a Lei 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estatui que **os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos resguardam características de regularidade, continuidade, funcionalidade e universalidade.**

Diferentemente disso, os serviços contratados pela CAERD são aqueles cujas atividades estão relacionadas a serviços esporádicos, executados em caráter eventual e/ou especial, intramuros, na garantia da integridade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

determinados estabelecimentos públicos, compreendendo serviços que não possuem maiores complexidades técnico-operacionais.

Não bastasse, a Prefeitura Municipal de Cacoal utilizou indevidamente o Sistema de Registro de Preços, uma vez que, na forma como se extrai do Projeto Básico apresentado pelo Município de Cacoal (fls. 04/28 do Id. 597478), a contratação que realizou engloba a execução imediata de **serviços específicos**, tem **natureza contínua**, envolve **quantia determinada** e não demonstra haver **parcelamento de entrega** do objeto.

Para melhor elucidar o conceito de serviço de natureza contínua, é oportuno transcrever lição do jurista Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11^a ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 504):

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita.** Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, **cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.**

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. **O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.**

Sobre essas características, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 3092/2014, do Plenário do TCU, assentou que é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

desde que atendidas as hipóteses do art. 3º do Decreto n. 7.892/2013, o que não contempla o caso em análise. Veja-se:

ACÓRDÃO N. 3092/2014 - TCU - Plenário

[...]

9.3.2. é imperativo que a Administração justifique expressamente a circunstância ensejadora do registro de preços, **com base nas hipóteses autorizadoras previstas no dispositivo regulamentador, nos termos do art. 3º do Decreto 7.892/2013** e conforme exposto no parecer 160/2014-PGF/AGU da consultoria jurídica da Universidade Federal da Paraíba;

No voto balizador do acórdão supracitado, o qual fora acompanhado à unanimidade, o Ministro Relator, Bruno Dantas, assevera que tal ressalva reflete a jurisprudência daquela Corte, a exemplo do voto da Ministra Ana Arraes no processo n. TC 016.762/2009-6, acompanhado à unanimidade pelo plenário do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 1.737/2012-TCU-Plenário:

Sem embargos, o que distingue a contratação via SRP das contratações convencionais é o objeto da licitação: enquanto o procedimento administrativo da primeira visa selecionar a proposta e o fornecedor para **contratações não específicas**, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período; a segunda elege a proposta e o fornecedor que melhor atende a interesses específicos da Administração, culminando, na maioria das vezes, ao final do procedimento, na sua contratação.

Analisando o caso concreto, temos que a utilização do Sistema de Registro de Preços pelo Município de Cacoal deu-se de forma absolutamente oposta àquelas declinadas pelo TCU, na medida em que não se prestou a apresentar qualquer justificativa no sentido de que o serviço adquirido demandaria a necessidade de contratações frequentes e entregas parceladas, de atendimento a mais de uma entidade ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ser demandado. Pelo contrário, justificou a adesão para atender apenas a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, por meio de contratação única e integrada de serviços cujo quantitativo fora previamente determinado.

Logo, considerando que os serviços de limpeza urbana não se compatibilizam com o Sistema de Registro de Preços em face das complexidades que lhe são peculiares, bem como a demanda por execução continuada e quantia determinada dos serviços, conclui-se pela impossibilidade de adesão à ata de registro de preços 26/2017 também sob este aspecto.

Portanto, ao largo do opinativo instrutório, a natureza dos serviços autoriza a conclusão de se tratarem de serviços regulares, contínuos e com quantia determinada, características que os dissociam daquelas atividades passíveis de serem atendidas pelo sistema de registro de preços.

Ademais, os serviços contratados pelo Município de Cacoal reputam-se indispensáveis à boa qualidade de vida, saúde, segurança e conservação dos espaços públicos, de modo que não se pode cogitar que aquele município não dispusesse dos serviços de limpeza urbana antes da contratação de que tratam os autos ou que fique desguarnecido de tais serviços quando findo o contrato em testilha.

Releva acrescentar, ainda, que emerge de nossa análise o fato de que não há nos autos a comprovação da composição de custos no projeto básico apresentado pelo Município de Cacoal, de modo a atender ao que prescreve o § 2º, II do art. 7º da Lei 8.666/93, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - **Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

Pelo que se depreende do comando legal acima mencionado, temos que os serviços contratados pelo Município de Cacoal por meio de adesão à Ata de Registro de Preços n. 026/2017 - CAERD, apenas poderiam ser licitados se, no projeto básico e termo de referência houvesse prévio orçamento discriminando a composição de todos os seus custos unitários.

Destarte, inexistindo demonstração nos autos administrativos das composições de custos unitários que deveriam integrar o orçamento, deduz-se que o projeto básico formulado é absolutamente impreciso e carece de elementos necessários e suficientes para elaboração do orçamento e da consequente contratação, na forma da lei.

Nessa esteira, verifica-se que o projeto básico elaborado pela Prefeitura de Cacoal diverge totalmente do termo de referência apresentado pela CAERD, como diferente não poderia ser dada a distinção dos serviços de um e outro, incongruências estas já apontadas neste opinativo e que refletem diretamente no objeto da licitação, o que constitui prática ilegal e frustra a gestão adequada e regular dos contratos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Por último, outro fator preponderante sobre o qual não se pode olvidar refere-se ao fato de que quando da contratação dos serviços não se verificou se a empresa contratada tinha expertise para atender ao tipo de serviço e quantitativo acrescido mensalmente por força da adesão à Ata de Registro de Preços 026/2017-CAERD², o que, data vênia, se argumenta por amor ao debate, tendo em vista que de fato, dificilmente uma empresa especializada em serviço de limpeza e conservação teria *know how* em serviços de limpeza urbana, notadamente porque os equipamentos, maquinários e habilidades operacionais empregados num e noutro são essencialmente diferentes.

Por todo o exposto, em dissonância com o Corpo Técnico, opino nos seguintes moldes:

a) Seja considerada **ilegal** a adesão à Ata de Registro de Preços n 026/2017/CAERD, feita pelo Município de Cacoal visando à contratação de serviços de limpeza urbana, **com efeitos EX NUNC**, em face das gravíssimas ilegalidades apontadas ao longo deste opinativo;

b) Seja determinado ao Município de Cacoal que **no prazo de 30 dias** adote as medidas necessárias para **rescindir o contrato** celebrado por força da precitada adesão, na forma do que prevê o art. 71, inciso IX da Constituição Federal, sob pena de responsabilidade das autoridades responsáveis;

c) Seja aplicada a **pena de multa**, prevista no art. 55, II, da Lei Complementar nº 154/96, aos senhores **GLAUCIONE MARIA RODRIGUES NERO**, Prefeita do Município e ordenadora de despesa, por ter assinado a Adesão/Contrato e

² Como se pode aferir dos documentos que instruem o processo administrativo n. 6310/Global/2017, colacionados nos autos, não fora juntado o atestado de capacidade técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

LEANDRO SOARES CHAGAS, Secretário de Meio Ambiente do Município de Cacoal, por ter requerido a adesão e ter assinado a Adesão/Contrato.

Deixa-se, outrossim, de pugnar pela responsabilização de outros agentes públicos em face de não ter havido convocação processual para o exercício do contraditório e ampla defesa anteriormente.

É o parecer.

Porto Velho, 12 de março de 2019.

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 12 de Março de 2019



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA