



## Município de Capanema - PR

---

### NOTIFICAÇÃO

Aos  
Vigilantes da Gestão Pública

Com relação ao Pregão Eletrônico, nº 28/2020, objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO EM ATERRO SANITÁRIO DE LIXO RECICLÁVEL E ORGÂNICO PRODUZIDO NO PERÍMETRO URBANO E TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO ORGÂNICO E RECICLÁVEL PRODUZIDO NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PR. Notifico os Vigilantes da Gestão Pública da resposta do pedido de impugnação do edital, a procuradoria se manifestou e a pregoeira acatou pelo seguinte: Pelo INACOLHIMENTO de sua solicitação.

Segue em anexo cópia do Parecer Jurídico e do acato da Pregoeira para vosso conhecimento.

Capanema, 09 de abril de 2020

Roselia Kriger Becker Pagani  
Pregoeira/ Membro da Comissão Permanente de  
Abertura e Julgamento de Licitações



**Município de Capanema - PR**  
**Procuradoria Municipal**

**PARECER JURÍDICO Nº 119/2020**

**INTERESSADO: Pregoeira e equipe de apoio.**

**ASSUNTO: Análise das Impugnações ao Edital apresentadas pela Empresa Limpatur Limpeza Urbana Ltda. e por Vigilantes da Gestão no Pregão Eletrônico nº 28/2020.**

**EMENTA:** IMPUGNAÇÕES AO EDITAL COM IDÊNTICO TEOR E FUNDAMENTOS. LIMPATUR LIMPEZA URBANA LTDA E VIGILANTES DA GESTÃO. INSURGÊNCIA QUANTO A MODALIDADE LICITATÓRIA. ALEGAÇÃO QUE OS SERVIÇOS PRETENDIDOS NÃO SE ENQUANDRAM NO CONCEITO DE SERVIÇO COMUM. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NA ESCOLHA DA MODALIDADE PREGÃO. INSURGÊNCIA QUANTO A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM ITEM. MÉRITO ADMINISTRATIVO. MANUTENÇÃO DO EDITAL.

**1. CONSULTA:**

A Pregoeira e Equipe de Apoio, designados pela portaria nº 7.531/2019, encaminha para análise desta Procuradoria Jurídica, Impugnações ao Edital no Pregão Eletrônico n.º 28/2020, respectivamente apresentadas pela empresa Limpatur Limpeza Urbana Ltda. e pela ONG Vigilantes da Gestão.

Ambas as impugnações se apresentam com as mesmas insurgências e até os mesmos fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais, aparentando serem feitas pela mesma pessoa, razão pela qual terão sua apreciação em conjunto.

Em resumo, os Impugnantes alegam inadequação da modalidade licitatória, Pregão, para contratação dos serviços dos serviços licitados, sob o argumento que deveria ser adotada a modalidade licitatório concorrência pública. Não obstante, os Impugnantes se insurgem quanto a divisão dos serviços em itens, a fim de preservar o caráter competitivo do certame.

Em seguida, o PA foi encaminhado a Procuradoria para emissão de Parecer Jurídico. É o relatório.

**2. PARECER:**

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.



## **Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal**

---

Importante asseverar, que esta Procuradoria se atém, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo procedimento deverá observar a legislação mencionada no corpo deste parecer, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços ou bens pretendidos.

### **2.1. Da Impugnação ao Edital / Tempestividade:**

Analisando a Notificação Extrajudicial em análise, este Órgão aferiu sua tempestividade, portanto, passa-se a análise.

### **2.2. Das Impugnações ao Edital / Limpatur Limpeza Urbana Ltda. e Vigilantes da Gestão Pública / Manutenção do Edital:**

Inicialmente convém lembrar a disposição do Art. 3º da Lei Geral de Licitações, segundo o qual *“a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objeto e dos que lhes são correlatos.*

**Quanto a alegada inadequação da modalidade licitatória, este Órgão entende que não merece acolhimento as insurgências apresentadas na impugnação, vejamos.**

Preliminarmente, convém ressaltar que a modalidade Pregão será preferencialmente utilizada para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, conforme orienta o art. 3º, do Decreto Federal nº 3.555/2000. Por sua vez, o art. 1º, do Decreto Federal nº 5.450/2005, tornou obrigatória a utilização da modalidade pregão em tais hipóteses, posição essa também firmada pelo TCU, vide Acórdão nº 1.395/2005.

A Lei nº 10.520/2002, apresenta a modalidade licitatória pregão *“para aquisição de bens e serviços comuns”*, conceituando-os *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*



## Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal

Apesar da impressão do enquadramento legal, os autores divergem sobre o alcance de tal conceito, convivendo interpretações ampla e restritas. Nesse ponto, sirvo-me da posição de Marçal Justen Filho, que aponta duas de suas características: 1ª) disponibilidade no mercado próprio (facilidade de localização no mercado); 2ª) padronização (qualidade e atributos predeterminados, de modo objetivo e uniforme).

Independentemente da posição doutrinária que se adote, não é despropositado afirmar, de se enquadrarem os serviços indivisíveis de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, rejeitos e recicláveis na categoria de serviços comuns, passíveis de contratação por meio do pregão.

Para análise dos requisitos acima, reproduz-se trecho do Parecer PGM da Prefeitura de São Paulo nº 11.762 de 20 de julho de 2017<sup>1</sup>:

“EMENTA N.º 11.762

Serviços indivisíveis de limpeza pública. Licitação. Modalidade pregão. Possibilidade, em tese. Potencial subsunção com a noção de serviço comum. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Consulta pública. Qualificação técnica e econômica. Consórcio de empresas. Compatibilidade, em princípio, com o regime jurídico do pregão.

(...)

Independentemente da concepção que se adote, não é despropositado afirmar a possibilidade, em tese, de se enquadrarem os serviços indivisíveis de limpeza urbana na categoria dos serviços comuns, passíveis de contratação por meio do pregão.

Em relação à primeira característica acima reproduzida - disponibilidade no mercado próprio -, são cabíveis duas observações.

O fato de os serviços indivisíveis de limpeza urbana serem potencialmente oferecidos somente à Administração Pública não afasta a sua natureza "comum". Para Marçal Justen Filho, o que importa é a existência de um mercado específico, envolvendo serviços disponíveis no mercado, os quais podem ser adquiridos pela Administração a qualquer tempo.

Além disso, de acordo com o mesmo autor, a condição de "comum" não representa atributo essencial de um bem ou serviço, mas "qualidade circunstancial" seu, no sentido da estreita dependência da necessidade de se examinar o mercado, para verificar sua disponibilidade ou não.

Conquanto não constem informações no presente expediente sobre o mercado de limpeza urbana indivisível - aspecto alheio a qualquer

<sup>1</sup> [legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-11762-de-20-de-julho-de-2017](http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-11762-de-20-de-julho-de-2017) – Acessado em 09/04/2020.



## Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal

consideração de ordem jurídica por parte desta Assessoria Jurídico-Consultiva -, não se pode afastar *a priori* a nota de sua disponibilidade. Pelo contrário, a tendência legislativa de se regularem no âmbito nacional os serviços de saneamento básico, entre os quais se insere a *limpeza urbana* (cf. dispõe a Lei federal n.º 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico), associada à própria obrigação que o Poder Público detém de implementá-la, permite inferir o potencial desenvolvimento de um mercado próprio em tal seara.

Já no tocante à segunda característica - *padronização* -, são elementos que a indicam a existência de "regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial, a ABNT)", assim também a adoção pela própria Administração de procedimentos internos em que sejam estabelecidos "padrões de identidade de certos objetos aptos à satisfação das necessidades estatais".

Nesse sentido, representa elemento indiciário de tal condição a existência de normas técnicas da ABNT voltadas ao tema da limpeza urbana, como a Norma ABNT 12.980 (que trata dos termos utilizados na coleta, varrição e acondicionamento dos resíduos sólidos urbanos) e a Norma ABNT 9.190 (que versa sobre o material utilizado para o acondicionamento de lixo). Demais, a própria descrição dos serviços de limpeza urbana, tal qual consta no Termo de Referência retro, permite igualmente extrair uma predeterminação objetiva e uniforme de suas qualidades e atributos. Nesse sentido, quanto mais exauriente a descrição da forma de execução do serviço, mais próxima a sua caracterização como padronizado.

Para além de tais considerações teórico-doutrinárias, cabível investigar a jurisprudência.

Nesta seara, verificam-se relevantes precedentes que conferem um grau maior de segurança jurídica em relação à adoção da modalidade pregão para a contratação de serviços indivisíveis de limpeza pública.

Aliás, destacado precedente judicial envolveu pregão realizada pelo Município de São Paulo para fins de contratação de serviços de limpeza de galerias, córregos e canais. Após a judicialização da escolha administrativa em razão do manuseio de mandado de segurança, sobreveio Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu a legitimidade da conduta municipal (Apelação n.º 557.299-5/9, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Renato Nalini, v.u., julg. 17/10/2006). De acordo com o órgão *ad quem*, em passagens que se destacam:

"O crescimento da megalópole não é fato recente e há muitas décadas São Paulo já ostenta a mesma dimensão física. Os trabalhos de limpeza manual de galerias, córregos e canais são rotineiros e insertos na concepção daquilo que é mais comum à administração do município.

Não se confunde a especialização do pessoal que deve prestar o serviço com a natureza deste. O serviço é bastante comum, não oferece especificidades que o tornem excepcional, é providência regular e frequente, sem a qual a possibilidade de enchentes e demais transtornos para a vida da cidade seria mais frequente.



## Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal

(...)

Ao contrário do que afirma o Sindicato impetrante, atende ao interesse público a modalidade pregão, mais célere, menos formal, de objetividade compatível com a urgência dos serviços afetos à Prefeitura.

(...)

O objeto da licitação - serviço de limpeza e de conservação - insere-se na definição legal de bens e serviços comuns de que trata o parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/02, no artigo 22 do Decreto Municipal nº 44.279/03 e no artigo 17, Anexo II, do Decreto 3.555/00."

Outro precedente digno de consideração envolve a posição institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que vem reconhecendo a admissibilidade do pregão para a contratação de serviços de coleta e transporte de lixo, varrição, limpeza e higienização de vias e logradouros públicos.

É o que se extrai do Acórdão proferido nos Processos 7010.989.16-8 e 7022.989.16-4 (Pleno, julg.06/04/2016, Rel. Cons. Cristinana de Castro Moraes). Apreciou-se, na ocasião, licitação promovida pelo Município de Araçatuba, que pretendia a contratação dos serviços de coleta e transporte de lixo, varrição, limpeza, lavagem e higienização de vias e logradouros públicos, operação e manutenção de unidade de triagem, e operação, manutenção e monitoramento de aterro sanitário.

Conquanto a Corte de Contas tenha firmada a inadequação do pregão em relação aos serviços de operação, monitoramento e manutenção de *aterro sanitário municipal*, reputou legítima tal modalidade nas *demais situações*. Nesse sentido:

'Acerca dos questionamentos quanto à inadequação da modalidade licitatória eleita, não identifico razões que impeçam a adoção do Pregão para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, varrição e operação e manutenção da unidade de triagem, porquanto podem ser considerados comuns para os fins do artigo 1º da Lei n.º 10.520/02. Nesse sentido são inúmeros os precedentes desta Corte, mencionados pelo Ministério Público de Contas na oportunidade de examinar a matéria, a exemplo dos processos n.º 3971.989.15-7, n.º 6277.989.15-8 e n.º 3073.989.14-7".

Outros julgados do mesmo TCE/SP podem ser mencionados, a exemplo da decisão tomada no âmbito dos processos n.º 1442.989.12-5 n.º 1455.989.12-9, em que houve o reconhecimento da conformidade da modalidade pregão em relação à prestação de serviços de coleta e transporte de lixo domiciliar, comercial e de feiras livres, transbordo, transporte e destinação final de resíduos domiciliares, entre outros.

Diante de tais considerações teórico-doutrinárias e jurisprudenciais, reconhece-se a admissibilidade, *em tese*, de se enquadrarem os serviços indivisíveis de limpeza urbana na categoria dos serviços comuns, passíveis de contratação por meio do pregão. Advirta-se, por fim, a



## Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal

incidência do Decreto municipal n.º 45.689/05, que dispõe sobre a *obrigatoriedade da modalidade pregão*, preferencialmente eletrônico, para aquisição de serviços comuns.”

Não obstante, acrescenta-se que a modalidade pregão também possui mecanismos para aferir a habilitação técnica das empresas proponentes, cujos requisitos estão enumerados no item 10.12.1.5 do Edital, cujo trecho reproduzo a seguir:

“10.12.1.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

a) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), de acordo com a Lei 12.440/11 (validade 180 dias contados da data de sua emissão).

10.12.1.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

a) Certidão de registro da proponente no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/PR, dentro de seu prazo de validade. As proponentes que forem sediadas em outra jurisdição e, conseqüentemente, inscritos no CREA de origem, deverão apresentar, obrigatoriamente, visto junto ao CREA do Estado do Paraná.

b) Comprovação de aptidão de ter executado os serviços licitados, mediante apresentação da Certidão de Acervo Técnico - CAT expedido pelo CREA, em nome do Responsável Técnico indicado para a execução dos serviços;

c) Cadastro Técnico Federal da empresa junto ao IBAMA;

d) Comprovante de que a empresa proponente possui Responsável Técnico, Engenheiro Químico ou Sanitarista devidamente certificado pelo CREA.

e) Declaração do Responsável Técnico atestando que será o Responsável pela execução do objeto da licitação;

f) Cópia da Licença Operacional do Aterro Sanitário, expedida pelo IAP;”

Portanto, com o devido respeito aos argumentos apresentados pelos Impugnantes, mas a modalidade pregão não foca apenas sobre no preço, pois também estão previstos elementos suficientes para bem avaliar a capacidade técnica da futura contratada.

Outrossim, o Pregão, sobretudo na modalidade eletrônica, garante maior competitividade nas contratações públicas, o que reverte não apenas em melhores preços, mas em maior respeito ao princípio da isonomia, pois possibilita grande abrangência e participação de empresas interessadas em contratar com o poder público.

Portanto, esse Órgão de representação judicial e extrajudicial, possui a mesma conclusão esposada no Parecer n.º 11.762/2017 da PGM de São Paulo, razão



## Município de Capanema - PR Procuradoria Municipal

pela qual entende ser possível e adequada a utilização da modalidade pregão para contratação dos serviços licitados.

**Em relação a insurgência relacionada a divisão dos serviços licitados nos itens sugeridos, a nosso entender afeta o mérito administrativo, sendo que as realidades municipais são locais, devendo ser avaliadas em cada caso.**

O Município de Capanema/Pr possui estudos em andamento relacionados a criação de uma Estação de Transbordo de Resíduos – ETR, entretanto, os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos orgânicos e recicláveis são de natureza essencial, sendo vedada sua interrupção como qualquer outro serviço público.

Desse modo, visando melhorias nesse serviço público, o Município avalia e estuda diversas outras iniciativas em relação aos serviços relacionados aos resíduos sólidos orgânicos e recicláveis, que vão desde a execução direta, execução por consórcio público, criação de ETR e outras.

Contudo, até que tais estudos sejam concluídos, bem como estejam aptos fisicamente e juridicamente para implantação, em respeito ao princípio da continuidade dos serviços públicos o Município, por meio da Secretaria Municipal Solicitante, entendeu necessária a formatação atual desta licitação, garantindo, assim, a manutenção desse serviço público essencial à população.

**Desse modo, este Órgão manifesta-se pela regularidade da divisão de serviços pretendidos, mantendo-se incólume a redação do edital impugnado.**

### 3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a esta Procuradoria se manifesta:

a) pelo acolhimento das idênticas impugnações apresentadas pela empresa Limpatur Limpeza Urbana Ltda. e pela ONG Vigilantes da Gestão, razão pela qual a partir de análise documental não vislumbra ilegalidade no certame licitatório, orientando a manutenção integral do Edital em exame;



## Município de Capanema - PR

---

### DECISÃO ADMINISTRATIVA

Com relação ao Pregão Eletrônico, nº 28/2020, objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO EM ATERRO SANITÁRIO DE LIXO RECICLÁVEL E ORGÂNICO PRODUZIDO NO PERÍMETRO URBANO E TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO ORGÂNICO E RECICLÁVEL PRODUZIDO NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PR. Acato o Parecer Jurídico 119/2020 pelo inacolhimento do solicitado.

Capanema, 09 de abril de 2020

Roselia Kriger Becker Pagani  
Pregoeira/ Membro da Comissão Permanente de  
Abertura e Julgamento de Licitações