

Licitação - Contratação de prestação de serviços de limpeza e conservação em escolas municipais e prédios da Secretaria Municipal de Educação
- Nulidade - Concurso público - Necessidade
- Inocorrência - Serviço que não constitui atividade-fim - Art. 6º, inciso II, da Lei 8.666/93
- Discricionariedade da Administração - Princípio da isonomia mantido

Ementa: Apelação. Mandado de segurança. Licitação. Contratação de prestação de serviços. Possibilidade. Limites da lei. Observância. Ordem denegada. Sentença mantida.

- Correta a sentença que denega a ordem em mandado de segurança que visa à nulidade de processo licitatório envolvendo a contratação de prestação de serviços, quando tal procedimento se dá em estrita observância aos ditames legais pertinentes à matéria.

Recurso não provido.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0027.10.008466-7/001 - Comarca de Betim - Apelante: Sind-UTE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais - Apelado: Município de Betim - Autoridade Coatora: Pregoeiro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Betim - Relator: DES. KILDARE CARVALHO

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Kildare Carvalho, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 8 de setembro de 2011. - *Kildare Carvalho* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. KILDARE CARVALHO - Trato de recurso de apelação interposto contra a r. sentença proferida pelo

MM. Juiz da 3ª Vara Cível da Comarca de Betim que, nos autos do mandado de segurança impetrado pelo Sind-UTE - Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação do Estado de Minas Gerais contra ato da Comissão Permanente de Licitação do Município de Betim, denegou a ordem.

Alega o apelante que a r. sentença merece reforma, na medida em que o procedimento de licitação questionado teria ofendido o princípio da legalidade. Aduz que a contratação de mão de obra não prescindiria de realização de concurso público, não podendo se dar por meio de licitação, como se teria dado na hipótese. Argumenta que as atividades de limpeza e conservação são inerentes às categorias funcionais do quadro permanente de pessoal da Administração. Cita julgados que entende aplicáveis à espécie e finaliza requerendo o provimento do recurso.

Conheço do recurso, presentes os pressupostos para sua admissão.

Cuidam os autos, como se disse, de mandado de segurança impetrado pelo Sind-UTE - Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação do Estado de Minas Gerais, contra ato da Comissão Permanente de Licitação do Município de Betim, visando à declaração de nulidade do Processo Licitatório nº 333/2009, cujo objeto é a contratação, pelo Município de Betim, de prestação de serviços de limpeza e conservação de escolas municipais e prédios-sedes da Secretaria Municipal de Educação.

Para sustentar seu pedido, alegou o impetrante, em síntese, que a nulidade do certame “salta aos olhos”, já que, para contratação de mão de obra, é necessária a realização de concurso público.

O MM. Juiz de origem denegou a segurança, sob o fundamento de que não houve qualquer violação aos dispositivos legais pertinentes ao tema.

Tenho que a r. sentença está a merecer integral confirmação, senão vejamos.

Ao que se vê, a questão ora discutida cinge-se a aferir a legalidade do processo licitatório realizado pelo Município de Betim para a contratação de prestação de serviços de limpeza e conservação de escolas municipais e prédios-sedes da Secretaria Municipal de Educação, bem como os supostos prejuízos à coletividade advindos do aludido certame.

Como se sabe,

a base de todo o processo, é a delimitação inicial do objeto no instrumento convocatório e sua adequada caracterização, a partir dos elementos predominantes em seu conceito global. (MOTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. Ed. Del Rey.)

No caso dos autos, pretende o impetrante a anulação do Processo Licitatório nº 333/2009, modalidade pregão presencial, que teve por objeto a

contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos referentes à limpeza e conservação das Escolas Municipais e dos Prédios Sede da Secretaria Municipal

de Educação de Betim, sendo: (350) trezentos e cinquenta agentes de limpeza, (15) quinze Limpadores de Vidro e (10) dez Encarregados, com fornecimento de mão de obra, material de limpeza e higiene, utensílios e equipamentos (f.36-TJ).

Sustenta o apelante ser impossível licitar o serviço de limpeza e conservação, uma vez possuir este caráter essencial e constituir atividade inerente às categorias funcionais do quadro permanente de pessoal da Administração.

Tenho, contudo, não ser esta a melhor exegese sobre o tema. A meu sentir, a rotina de limpeza e conservação de unidades, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, não constitui atividade-fim do serviço público prestado, mas mera atividade-meio.

De fato, para a atividade-fim que, no caso, é o próprio fornecimento de ensino, a Administração deve executar o serviço de forma direta, realizando-se concurso público para selecionar os melhores professores e demais profissionais ligados a sua necessidade.

Contudo, para as atividades-meio, como é o caso do serviço de limpeza e conservação, nada obsta que o ente público busque sua execução de forma indireta, nunca abdicando, porém, do dever de licitar, como lhe permite a própria Constituição Federal, no seu art.37, XXI, *in verbis*:

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

Confirma a natureza de atividade-meio do serviço de limpeza e conservação, passível de submissão a processo licitatório, o disposto no art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]
II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; [...].

Assim, percebe-se que a contratação de prestação de serviços tem autorização constitucional e não padece de ilegalidade.

Afirma o apelante, ainda, que, em verdade, não houve licitação para contratação de prestação de serviços, mas sim para contratação de mão de obra diretamente, para o qual seria necessária a realização de concurso público.

Mais uma vez, sem razão o recorrente.

Como muito bem observado pelo MM. Juiz de origem, o objeto licitado não se restringiu à seleção de pessoal para execução do serviço de limpeza e conservação,

mas também incluiu o fornecimento de material de limpeza e higiene, utensílios e equipamentos necessários para a realização das atividades. Tal fato pode ser comprovado pelo conteúdo do anexo II (f. 48-TJ), que discrimina toda esta relação.

Assim, não se afigura ilegal a realização, pelo Município de Betim, de processo licitatório, mediante pregão presencial, para a contratação de prestação de serviços de limpeza e conservação das escolas municipais e prédios da SME.

A respeito, a jurisprudência deste Tribunal de Justiça:

Administrativo. Procedimento licitatório para prestação de serviços de conservação, limpeza e higienização, de forma indireta e contínua, para áreas de apoio administrativo do hospital municipal. Legalidade das exigências editalícias. Observância do binômio exequibilidade-competitividade do certame. Improcedência dos pedidos. Sentença confirmada. - O edital em análise não apresenta as irregularidades apontadas pela recorrente, sendo que as exigências feitas pela Administração Pública visam, nos limites legais da Lei 8.666/93 e dentro de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, garantir a escolha de empresa que melhor atenda as expectativas da municipalidade, mormente se considerarmos que o objeto da contratação se refere à prestação de serviço de conservação, limpeza e higienização em hospital público. (TJMG, Apelação nº 0251417-94.2003.8.13.0024, Rel. Des. Eduardo Andrade.)

No que se refere à alegação de quebra da isonomia, mais uma vez impertinente a irrisignação externada no presente *mandamus*.

É que não se pode, aqui, desvincular do espírito da norma contida no art. 3º da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a licitação se destina, observado o princípio constitucional da isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional, sendo 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 objetivo e dos que lhes são correlatos.

Dessa forma, a interpretação do texto legal não pode ser dissociada da discricionariedade inerente à Administração Pública, que deve, sempre, observadas a oportunidade e a conveniência, valer-se de critérios que propiciem a preservação do interesse coletivo.

Vale dizer, à luz do conceito de competência discricionária conferida ao administrador público, cujo exercício pode ser observado ao longo da licitação,

o agente recebe o poder jurídico de escolher entre diversas alternativas, incumbindo-lhe realizar uma avaliação quanto à solução mais satisfatória para o caso concreto.

Nesse sentido, oportuno o valioso ensinamento de Marçal Justen Filho, dissertando sobre a discricionariedade anterior à elaboração do ato convocatório. Confirma-se:

É evidente que seria inviável transformar o procedimento licitatório, desde a fase interna, numa atividade integralmente vinculada à lei. Isso acarretaria a necessidade de uma lei disciplinando cada licitação. A estrita e absoluta legalidade tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa. Por isso, a lei ressalva autonomia para a Administração definir as condições da contratação administrativa. [...]. Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições e pagamento etc. [...]. Assim, a Administração tem liberdade para escolher as condições sobre o contrato futuro. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas. Tais escolhas serão consignadas no ato convocatório da licitação, que passará a reger a conduta futura do administrador. (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. Ed. Dialética.)

Assim, não se há falar em violação ao princípio da isonomia pelo Município na realização de licitação para a hipótese em debate.

Dito isso, não há falar em mácula apta a ensejar a nulidade do procedimento licitatório em comento, de maneira que merece ser confirmada a sentença que denegou a segurança.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso, mantendo incólume a r. sentença objurgada.

Custas, pelo apelante, cuja exigibilidade fica suspensa, a teor do disposto no art.12 da Lei nº 1.060/50, por estar litigando sob o pálio da justiça gratuita.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES DÍDIMO INOCÊNCIO DE PAULA e ALBERGARIA COSTA.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.