

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2022

PROCESSO N. 004/2022

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE
LIMPEZA PÚBLICA**

Trata-se de resposta a impugnação ao edital, apresentado pela empresa EMPREENDIMENTOS ELDORADO EIRELI, CNPJ N. 04.783.463/0001-06, e T.AN. COSTA ME, CNPJ N. 28.403.062/0001-63, as quais se insurgem contra as exigências de qualificação técnica contidas no edital em comento, quais sejam:

7.3.5. A Qualificação Técnica dos licitantes deverá ser comprovada através de:

- f) Declaração formal com firma reconhecida, de disponibilidade de instalações, de equipamentos e pessoal adequados para realização do objeto do certame caso venha a ser julgada vencedora do certame;*
- g) A empresa licitante deverá comprovar a propriedade de ao menos um veículo ou máquina que executará os serviços ora licitação, por meio de nota-fiscal ou DUT, CRLV, tendo em vista a vedação legal de subcontratação de 100% do serviço.*
- h) Apresentar Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, dentro da validade, de acordo com a Norma Reguladora NR-9, com respectiva ART do responsável técnico.*

E,

7.15. As proponentes deverão apresentar todas as declarações pertencentes a este edital firmada pelo signatário da declaração com assinatura reconhecida por Cartório competente sob pena de desclassificação.

Alegam, em síntese, que tais exigências comprometem a legalidade e competitividade do certame, pois a Administração deve exigir apenas aquilo indispensável para execução do contrato e para verificar a idoneidade e capacidade das licitantes.

Por fim, requerem a exclusão do edital da exigência de firma reconhecida em cartório das declarações do edital; a propriedade de ao menos um equipamento que executará o objeto; e, a apresentação de Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA.

DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

O edital em sua cláusula 8.1 prevê a possibilidade de impugnação do edital e dos seus termos por quaisquer interessados na licitação, *literis*:

8.1 Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas.

8.1.1. A apresentação de impugnação contra o presente Edital será processada e julgada na forma e nos prazos previstos na legislação, devendo ser entregue diretamente na **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL/PMFSN**, na Avenida João da Mata e Silva, S/n, Vila Viana, Formosa da Serra Negra/MA, ou pelo e-mail cpl-formosadaserranegra@hotmail.com, não tendo efeito suspensivo.

As impugnações foram recebidas tempestivamente, via e-mail, posto ter sido protocolada em 18 de janeiro de 2022, possuindo os pressupostos para sua avaliação.

DA ANÁLISE E JULGAMENTO DO PREGOEIRO

A Constituição da República proclama, no art. 22, XXVII, ser da União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. A norma que rege as licitações e contratos no âmbito da Administração Pública é aquela veiculada na Lei 8.666/93.

Para melhor compreensão didática, dividiremos a resposta à impugnação por tópicos de cada item combatido.

f) A empresa licitante deverá comprovar a propriedade de ao menos um veículo ou máquina que executará os serviços ora licitação, por meio de nota-fiscal ou DUT, CRLV, tendo em vista a vedação legal de subcontratação de 100% do serviço.

No que tange aos requisitos referentes à habilitação técnica dos licitantes, a citada Lei trata do tema no artigo 30, que assim dispõe:

“A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: I – registro ou inscrição na entidade profissional competente; II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico, adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; III – Comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação; IV

– prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. [...] **§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.** (grifei)

No âmbito administrativo impera o princípio da legalidade, de forma que a Administração Pública não tem vontade própria, podendo agir apenas dentro dos limites legais, posto não haver liberdade para fugir das normas que regem as licitações, devendo a lei ser aplicada rigorosamente.

Sobre o tema, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe que:

“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 indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.”

É cedido aos aplicadores da norma em espeque, a problemática envolvida na exegese do arquivo ora transcrito, isso se deve ao fato da descrição de Marçal Justen Filho, *“ser impossível a lei minudenciar limites precisos para as exigências que a Administração adotará. Por outro lado houve vetos presidenciais que desnaturaram a sistemática adotada pelo legislador. O art. 30 teve a sua racionalidade comprometida em virtudes desses vetos. Logo, é impossível afirmar com certeza que determinada interpretação é a única (ou melhor) comportada pela regra. Trata-se de uma daquelas hipóteses em que a evolução social (inclusive e especialmente em face da jurisprudência) determinará o conteúdo da disciplina para o tema.”* (Comentário a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed Dialética 12º edição, pág. 404/405).

Em primeiro plano, cediço que a lei não deve ser interpretada literalmente, mas conjugada com os dispositivos que regem a matéria. Assim, retira-se do §6º do dispositivo transcrito a obrigação da autoridade responsável pelo certame de cobrar a comprovação das instalações mínimas necessárias a fiel execução do encargo contratual.

Observa-se no objeto do certame em apreço a sua relevância, vultuosidade e seu interesse publico social para a Administração Municipal e para a

coletividade, uma vez que tratar-se de limpeza pública, sendo esse de caráter essencial para a boa prestação dos serviços de saúde pública e infraestrutura ofertados à população local, não se podendo assumir os riscos de contratar com empresas sem capacidade operacional, que sequer possuem uma estrutura física ou operacional mínima necessária para o cumprimento do contrato.

Exigir-se comprovação de propriedade de QUALQUER e apenas UM dos veículos e equipamentos licitados é o mínimo necessário para comprovar aptidão e capacidade para execução do contrato, sem ofender os princípios basilares da ampla concorrência, legalidade, isonomia e competitividade.

Neste ponto há que se questionar a objeção da empresa em apresentar a propriedade de um “veículo leve” frente a um contrato de elevada monta. A empresa impugnante pretende SUBLOCAR ou SUBEMPREITAR 100% (cem por cento) do objeto do contrato? O que é legalmente vedado e veementemente reprovado pelos Tribunais de Contas.

Diversos são os casos em que se constata a contratação de “empresas fantasmas”, onde só diante do inadimplemento contratual é que se busca diligenciar sobre a sua real existência, o que enseja a necessidade da Comissão de Licitação e do Pregoeiro diligenciarem nesse intuito logo desde a análise dos documentos de qualificação técnica, sendo imprescindível para isso que venha a requerer a apresentação de instrumentos hábeis a demonstrar o atendimento de tal requisito sem que a autoridade tenha que se deslocar em todos os certames até a sede da empresa.

Ademais, por se tratar de serviço essencial e de saúde pública a Administração não pode correr o risco suspender a execução deste serviço por contratar empresas sem capacidade operacional.

O grande objetivo da exigência da qualificação técnica no instrumento convocatório deste Pregão é buscar no mercado uma empresa que possua experiência compatível com o objeto e demonstre ter capacidade administrativa-operacional suficientemente para garantir a execução dos serviços advindos da futura contratação, de forma que a Administração possa ter segurança na contratação em curso.

Ademais, a Administração deve contratar serviços e adquirir bens de forma que os seus editais de licitação tenham condições de buscar no mercado aquelas empresas que demonstram possuir capacidade para atender às regras e especificações mínimas requeridas no instrumento convocatório, a fim de resguardar o interesse público.

O professor Joel Niebhur, apresenta o seguinte ensinamento que o princípio da competitividade:

“É no âmbito do princípio da competitividade que operam em licitação pública os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ocorre que tais princípios oferecem os parâmetros para decidir se determinada exigência ou formalidade é compatível ou não com o princípio da competitividade. Sobretudo, deve-se atentar ao bom senso, bem como à proporção entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado.

Mostra-se como uma ferramenta útil para verificação de tais condições a apresentação de qualquer veículo objeto da licitação, sendo assim imperiosa a manutenção da exigência ora vergastada.

f) Declaração formal com firma reconhecida, de disponibilidade de instalações, de equipamentos e pessoal adequados para realização do objeto do certame caso venha a ser julgada vencedora do certame;

7.15. As proponentes deverão apresentar todas as declarações pertencentes a este edital firmada pelo signatário da declaração com assinatura reconhecida por Cartório competente sob pena de desclassificação.

Quanto à alegação de **restrição à competitividade quando da exigência de reconhecimento de firma em todas as declarações do edital**, não há que se falar aqui em excesso rigor, nem burla à ampla competitividade e isonomia, mas sim em legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e precaução da Administração Pública, sobretudo diante dos reiterados casos de fraude por parte de empresas e representantes em processos licitatórios.

É de conhecimento público a existência de “corretores” de licitações, onde pessoas físicas buscam editais em municípios que deflagram licitações e vão até as empresas oferecendo-se para representa-las, em troca de comissões em eventual contratação. Ocorre que, muitas vezes o proprietário da empresa só toma conhecimento que sua empresa participou de determinada licitação quando é convocado para assinar o contrato.

Não obstante a presunção de boa-fé, a Administração pública deve ter cautela durante suas contratações, sobretudo pelo crescimento exponencial de empresas de “fachada”.

Nesse diapasão, o Decreto nº. 3.555/2000 em seu art. 4º, estabeleceu que:

Art. 4º A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade,

razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, **desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.**

Além dos princípios que regem a administração pública, que ao nosso ver, dão à modalidade “pregão presencial”, suas características especiais, o artigo acima contém texto que, diferentemente das outras modalidades de licitação, autoriza o pregoeiro interpretar as normas disciplinadoras, desde que venha a promover ampliação da disputa e não comprometam o interesse da administração, a finalidade, e a segurança da contratação. Assim, ainda que vinculada aos mesmos princípios básicos exigidos em outras modalidades, a natureza do pregão inclui a concessão de prerrogativas/faculdades ao pregoeiro para interpretação das normas, desde que voltadas ao interesse público.

O motivo do reconhecimento de firma nas declarações e na carta credencial ocorre para dar mais segurança na contratação, evitando assim que pessoas não autorizadas representem as empresas, bem como a presença de empresas “fantasmas”.

Dessa forma, como forma de garantir a lisura do certame, e a expressa legitimidade para representar as respectivas empresas, é que se exigiu reconhecimento de firma nas declarações do edital.

É certo que a Administração Pública não pode descumprir as normas e condições do Edital de Licitação, ao qual se acha estritamente vinculada conforme prevê o art. 41, da Lei nº 8.666/93. Além disso, o procedimento licitatório é ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera do Governo.

A Jurisprudência também acompanha este mesmo entendimento, vejamos:

“Os requisitos estabelecidos no edital de licitação, ‘lei interna da concorrência’, devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente”¹

¹ RESP 253008/SP - Rei. Mm. Francisco Peçanha Martin

"A administração deve ater-se às condições fixadas no edital, 'ao qual se acha estritamente vinculada', sob pena de afrontar o basilar princípio da isonomia, insculpido no art. 3º desta lei".²

Nada obstante, embora o art. 22, § 2º, da Lei nº 9.784/99 verse que "salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.", não se pode olvidar que caso o edital exija o reconhecimento de firma, o licitante terá dever de observá-lo.

Assim sendo, o Pregoeiro não pode descumprir a exigência do edital anteriormente elaborada e analisada pela assessoria jurídica do Município.

E diga-se que tal exigência de reconhecimento de firma nas declarações, não é excesso de formalismo. O Tribunal de Contas da União admite a condição desde que o Edital indique quais documentos devem atendê-la:

"Discrimine de forma inequívoca todos os documentos a terem suas assinaturas com firma reconhecida, evitando, desta forma, inabilitações pelo descumprimento de formalidades editalícias, ocasionadas pela interpretação equivocada de suas disposições, bem assim em busca da proposta mais vantajosa para administração, em conformidade com o art. 30, caput, da Lei nº 8.666/1993"³

Vale lembrar, finalmente, que o princípio da competitividade invocado não pode ser aplicado em detrimento dos demais princípios norteadores da licitação e da Administração Pública:

O descabimento da aplicação isolada de algum princípio; Não cabe isolar algum princípio específico e determinado para promover a sua aplicação como critério único de solução jurídica. Promover a concretização de princípios jurídicos é uma atividade de ponderação e avaliação dos diversos aspectos e interesses envolvidos. A análise distinta dos diferentes princípios, realizada adiante, não significa reconhecer a possibilidade de sua aplicação isolada e dissociada.⁹

² TC - 014.624/97-4 - TC

³ Acórdão 3966/2009 Segunda Câmara (Relação) (Manual sobre Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União Licitações e contratos orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. - 4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília TCU, Secretaria-Geral da Presidência Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 467)

- i) *Apresentar Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, dentro da validade, de acordo com a Norma Reguladora NR-9, com respectiva ART do responsável técnico.*

A Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 30, inciso IV traz o fundamento legal para a exigência do PPRA, vejamos:

Art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Pois bem, em conformidade com as exigências da Lei Federal nº 6.517/77, da Portaria nº 3.217/78 do Ministério do Trabalho, assim como da consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (Capítulo V, título II), e nas Diretrizes e Estratégias estabelecidas pela Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST, temos a necessidade de inclusão nos processos licitatórios da administração pública direta e indireta, requisitos de:

NR6 – Utilização de Equipamentos de Proteção Individual – EPI, Diário de Segurança – DDS, Análise Prévia de Risco – APR e/ou Análise de Tarefa Crítica – ATC;
NR7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, Atestados de Saúde Ocupacional – ASO;
NR9 – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA.

Tais normas regulamentá duras estabelecem a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores existe tu e sonhos que admitam trabalhadores como empregados, do programa de prevenção de riscos ambientais, visando a preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e consequente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. O PPRA É parte integrante do conjunto mais amplo das iniciativas da empresa no campo da preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores e meio ambiente, portanto, é essencial para o fim que se almeja neste processo licita tório que é a contratação de serviços de limpeza urbana.

Ademais, impera destacar ainda que a Portaria SIT nº 588, de 30/01/2017, do Ministério do Trabalho, a quem compete a Regulação em Segurança e Saúde no Trabalho, disciplina o texto básico para a criação das Normas Regulamentadoras da atividade de limpeza urbana, uma vez que esta se encontra em estreita correlação com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, razão pela qual,

invocando o disposto nos arts. 155 e 200 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 e no art. 4º da Portaria MTE nº 1.127, de 2 de outubro de 2003, concedeu 60 (sessenta) para discussão e aprovação da norma cujo texto fora inicialmente elaborado pelo MT.

Pois bem, a Norma Regulamentadora nº 9 (NR 9), traz a seguinte redação:

9.1.1 Esta Norma Regulamentadora - NR estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e consequente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Portanto, estamos frente primeiro de uma previsão legal (inciso IV, do art. 30 da LL) para a exigência do PPRA e, segundo de norma regulamentadora que obriga que todas as empresas prestadoras de serviços de mão de obra, tenham implementados tal programa.

O Superior Tribunal de Justiça entende que não fere o princípio da igualdade a exigência de capacidade técnica compatível com o objeto a ser licitado:

RECURSO ESPECIAL - ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO PÚBLICA - SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO - EDITAL - ART. 30, II, DA LEI N. 8.666/93 - EXIGÊNCIA DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA LÍCITA - ART. 57, II, DA LEI N. 8.666/93 - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMA CONTÍNUA - PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO - DURAÇÃO DO CONTRATO FIXADA AB INITIO EM 60 MESES - ILEGALIDADE - RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE. É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Dessarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com o objeto da concorrência. (...) (REsp 474.781/DF, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003, p. 297) – Grifo nosso

Por outro lado, e não menos importante, releva destacar que o Edital e todos os seus anexos foi oportunamente encaminhado para Controle Prévio do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, que vem se demonstrando extremamente ágil e eficiente nas suas verificações, ou seja vem analisando e julgando de forma rápida todos os instrumentos convocatórios a ele encaminhados, contudo, até a presente data, aquela Corte Excelsa não encontrou nenhuma irregularidade no presente Edital.

Dessa forma, o silêncio da Corte de Contas, pode e deve ser entendido como de acordo com os termos editalícios, razão pela qual não há se falar em restrição à competição.

DO JULGAMENTO

Do exposto, reportando-nos ao Edital e analisando os argumentos da impugnante, **JULGAMOS IMPROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO**, mantendo-se integralmente os termos editalícios inicialmente fixados.

Assim, mantem-se a data designada para abertura do certame. Do presente teor do julgamento da impugnação será dada ciência à empresa requerente.

Formosa da Serra Negra/MA, 19 de janeiro de 2022.

Ricardo

Ricardo Pontes Sales
Pregoeiro/Presidente
Portaria Nº 010/2022

Ricardo Pontes Sales
Presidente da CPL