



ILUSTRÍSSIMO SENHOR REPRESENTANTE LEGAL DA EMPRESA GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI:

REF. IMPUGNAÇÃO

Concorrência nº 21.23.08/CP

Impugnante: GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI

O ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA, respeitosamente, vem, perante V. Sa. apresentar resposta à impugnação interposta tempestivamente ao edital da licitação epigrafada, interposta por **GT LOCAÇÕES DE VEÍCULOS E SERVIÇOS EIRELI**, contra itens da licitação em epígrafe tudo pelos seguintes fatos e fundamentos.

RESENHA FÁTICA

Deflagrou o Executivo Itapipoca, através de pedido da Secretaria de Infraestrutura, processo licitatório objetivando a contratação dos serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares e comercial, coleta e transporte de resíduos de limpeza urbana, coleta e transporte dos resíduos de praia na sede, distritos e zona rural do Município de Itapipoca/CE, tendo a sessão para entrega dos envelopes marcada para o dia 30 de novembro do corrente ano.

Nesse sentido, o modelo de Edital, seguindo a trilha dos editais que têm semelhantes objetos, exigiu dos licitantes a comprovação de aptidão jurídica, fiscal, econômica – financeira e técnica normal e corriqueira para esse tipo de serviço.

Pautou-se o Edital dentro dos exatos e objetivos ditames preceituados na Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores.

Todavia, maculada por sentimentos de inconformismo e espírito meramente contestatório, veio a impugnante tentar causar obstáculo ao processamento regular do



certame, pretendendo “mudar” o Edital para “adequá-lo” às suas próprias limitações, notadamente qualificação técnica.

DO MÉRITO

Cumpra registrar que este Governo Itapipoca, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente, no que se refere à legalidade do referido ato administrativo e respeito ao princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, primando pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos serviços a serem prestados.

Naturalmente, levando-se a natureza e a complexidade do objeto, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, razão pela qual o legislador franqueou aos interessados a possibilidade de impugnação e da utilização das vias recursais próprias, dando à Administração a possibilidade de analisar e corrigir falhas.

Em resumo, a impugnante combate a exigência editalícia de roteiros de georreferencia, plano de metodologia de execução e exigências relativas à capacidade técnica, sob a pecha de que não encontram previsão legal.

A caracterização de resíduos sólidos é um processo que pretende identificar a quantidade de objetos e materiais resultantes da transformação e utilização de bens de consumo. Composição é assim o termo utilizado para descrever os componentes individuais que constituem um fluxo de resíduos e a sua distribuição relativa nesse grupo, recorrendo geralmente a valores percentuais em peso.

Como qualquer estudo experimental, requer um método de trabalho que defina quais são os critérios de planificação e preparação do mesmo e qual o procedimento prático a aplicar. Importa conhecer, assim, um pouco da sua história – origem dos resíduos, quantidades produzidas, meios de recolha, operações de tratamento disponíveis, informação e sensibilização dos seus produtores relativamente à responsabilidade partilhada nesta matéria.

As soluções de recolha e tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos são distintos ao nível nacional e necessariamente ao nível internacional. Entre os sistemas de gestão de resíduos existentes em outros países, a política de gestão define operações e processos comuns nesta matéria contudo, nem todos disponíveis de igual modo, traduzindo diferentes atitudes perante os produtores relativamente ao seu dever de participar nessa política de responsabilização partilhada. Este aspecto constitui um problema à definição de uma metodologia, na medida em que ao nível nacional e internacional poderá não permitir assumir idênticos critérios se as realidades são distintas.

Diversas entidades vêm mostrando empenho em realizar este procedimento para que seja possível obter dados fiáveis e realistas, úteis na melhoria da gestão de processos e



operações em matéria de resíduos sólidos. Neste sentido, é de registro a existência de diversas metodologias que orientam os seus pressupostos em função dos objetivos que pretendem alcançar e da estrutura em que se inserem. Em qualquer caso, é claro que o processo de caracterização de resíduos requer um estudo preliminar do gestor desse resíduo. No sentido de avaliar quais as principais dificuldades inerentes a este processo, deverão ser apresentadas, em resumo, georreferência de coleta de resíduos sólidos domiciliares e comercial, na forma objetivamente considerada deste edital, cuja avaliação para efeito de sua aceitação também se dará de acordo com o edital, onde se analisarão as principais etapas que constituem uma metodologia de roteirização de trechos, pessoal e frequência necessária, ou seja, sua caracterização.

Cumpra-se destacar que as condições de habilitação estão expressamente previstas nos arts. 27 a 31, da Lei Federal nº 8.666/93, e, busca tão somente certificar que a empresa licitante dispõe de aptidão necessária para cumprir com as obrigações oriundas de contrato firmado junto à Administração.

Neste sentido, o Egrégio Tribunal de Contas da União proferiu a Decisão nº 285/2000 – TCU – Plenário (TC-011.037/99-7, DOU Seção de 04.05.2000, págs. 105/107), em que o Relator Min. Adhemar Paladini Ghisi, posicionou o seu voto da seguinte forma:

“5. A verificação da qualificação técnica, conforme consta do art. 30 da Lei nº 8.666/93, bem como da econômica, tem por objetivo assegurar que o licitante estará apto a dar cumprimento às obrigações assumidas com a Administração, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não podendo a sua comprovação ser feita mediante a formulação de exigências desarrazoadas, que comprometam a observância do princípio constitucional da isonomia”.
(grifamos)

Para melhor compreensão da matéria, julgamos oportuno transcrever excertos do Voto proferido pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, no julgamento do TC-032.875/2008-0, objeto do Acórdão 391/2009-Plenário:

‘22. Em diversas assentadas, este Tribunal tem reconhecido como válida a exigência de comprovação de ambos os ângulos da capacitação técnica, que deverá abranger tanto o aspecto operacional (demonstração de possuir aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do certame) como o profissional (deter, no quadro permanente, profissionais aptos a executar serviço de características semelhantes àquele pretendido pela Administração). Nesse sentido, vale destacar as Decisões 395/95-Plenário, 432/96-Plenário, 217/97-Plenário, 285/00-Plenário, 2.656/2007-Plenário, bem como o Acórdão 32/2003-1ª Câmara.

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.



Atualmente, no Acórdão nº 534/2016 – Plenário, o Tribunal de Contas da União voltou a decidir ser lícito a Administração exigir comprovação da capacidade da empresa. Isso porque, segundo a conclusão firmada, “embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada”.

Nessa ocasião mais recente, a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional” e ainda destacou:

(...) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados. (Grifamos.)

Com base nesses precedentes, entende-se possível responder que, de acordo com a jurisprudência do TCU, especialmente as decisões mais recentes, é possível exigir o item 4.2.7 para fins de qualificações e até comprovação de capacidade estrutural em uma mesma licitação.

Quanto à exigência de plano de metodologia de execução como condição de habilitação, pode-se pensar que a exigência é exorbitante que excede os ditames da lei, mesmo que a Lei não exija a utilização de determinada metodologia para a elaboração do plano, seu conteúdo deve obedecer as exigências mínimas e os princípios previstos. Além do que o item combatido foi solicitado no prazo de concorrência pública, que é o maior prazo para realização de licitação pública, dando oportunidade aos interessados na elaboração e apresentação.

Desta forma, se pretende dar melhor segurança ao certame, pois os serviços objeto do contrato devem estar em conformidade com a eficiência e a excelência dos serviços públicos.

Com relação às exigências contidas nos subitens 4.2.7 do Edital, alega a impugnante que tais exigências representariam óbices à participação de muitos concorrentes ensejando em restrição à competitividade no certame licitatório. Entretanto, não é procedente tal alegação, uma vez que o Município de Itapipoca pretende comprovar a capacidade técnica da empresa e de seus profissionais, verificando assim, sua aptidão para execução dos serviços.

Assim, com a exigência de a licitante elaborar e apresentar plano de metodologia de execução, o Município de Itapipoca pretende garantir a qualificação técnica na execução dos serviços, portanto, mecanismo para garantir a qualidade dos serviços prestados.

Inclusive, esse raciocínio está em consonância com o disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição da República, que reputa como legítima apenas as “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.



No Instrumento Convocatório constam todas as informações para a elaboração do plano, com a solicitação que a participante descreva os itinerários, respectivos roteiros, metodologia operacional, distância em quilômetro, frequência e turno de cada rota e demais itens exigidos, o que torna claro o critério objetivo na elaboração da proposta.

Ademais, no Brasil, a questão dos resíduos gerados em ambientes urbanos atinge contornos gravíssimos, pela ínfima presença de soluções adequadas quer para os efluentes líquidos ou resíduos sólidos. Este não deixa de ser um quadro típico dos países em desenvolvimento, mas nem por isso deve permitir qualquer postura condescendente da sociedade.

A urbanização acelerada e o rápido adensamento das cidades de pequeno, médio e grande porte têm provocado inúmeros problemas para a destinação do grande volume de resíduos gerados em atividades de construção, renovação e demolição de edificações e infraestrutura urbanas, condicionando os gestores públicos a adotarem soluções mais eficazes para a gestão desses resíduos. Como se observa os graves problemas causados por eles e os limites estreitos dos atuais procedimentos de gestão, que são definidos sem um conhecimento preciso da quantidade gerada nos ambientes urbanos. Propõe-se assim uma metodologia específica, no caso do item 4.2.7 do edital, para a gestão diferenciada dos resíduos sólidos de domiciliar e comercial, baseada na facilitação do descarte pela oferta de espaços adequados para captação, na diferenciação dos resíduos captados e na alteração de seu destino, pela adoção, no caso de organização e implementação, da reciclagem enquanto alternativa economicamente atrativa e ambientalmente sustentável, que preserva recursos não-renováveis e possibilita a valorização de materiais nobres, destinando-os ao atendimento de demandas sociais urgentes.

A qualificação técnica-profissional refere-se à pessoa física, registrada no conselho profissional, cujos trabalhos anteriores demonstrem sua aptidão para realizar o serviço objeto da licitação.

Assim a empresa possuirá um profissional qualificado para o serviço, sendo esta empresa será habilitada por demonstrar sua capacidade operacional.

Para corroborar com o tema colecionamos o enunciado do acórdão 927/2021 do TCU:

“Não se admite a transferência do acervo técnico da pessoa física para a pessoa jurídica, para fins de comprovação de qualificação técnica em licitações públicas, pois a capacidade técnico-operacional não se confunde com a capacidade técnico-profissional, uma vez que a primeira considera aspectos típicos da pessoa jurídica, como instalações, equipamentos e equipe, enquanto a segunda relaciona-se ao profissional que atua na empresa”.

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o



objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos humanos suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inc. II, e a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, inc. I.

Quanto à capacitação técnico-profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.

De acordo com a jurisprudência do TCU, é possível exigir quantitativos mínimos para qualificações técnicas.

Não obstante o silêncio legal, o TCU reconheceu, por meio da publicação da Súmula nº 263, que:

para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No que diz respeito à qualificação técnico-profissional, a Lei de Licitações, no § 1º, inc. I, de seu art. 30, dispõe que a licitante deverá demonstrar

possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.

A respeito do ponto combatido pela impugnante, o PCMSO tem como **finalidade** promover, com base nos riscos identificados no PPRA, a monitoração e preservação da **Saúde Ocupacional** através de realização dos exames admissionais, periódicos, demissionais, mudança de função, retorno ao trabalho. Já o PPRA, Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, tem por objetivo estabelecer medidas que visem a eliminação, redução ou controle desses riscos em prol da preservação da integridade física e mental do trabalhador. Ou seja, documentos essenciais para a execução dos serviços de limpeza pública, dando maior segurança física e de saúde aos trabalhadores da iniciativa privada, prestadores de serviço público.

O PPRA é obrigatório em todas as empresas ou instituições que admitam trabalhadores como empregados (regidos pela CLT), independente do grau de risco e do número de funcionários. O PPRA atua na antecipação, no reconhecimento, na avaliação e consequentemente no controle da ocorrência dos riscos ambientais.



O objetivo do PPRA é levantar os riscos existentes e propor mecanismos de controle. Os riscos não eliminados são objetos de controle que devem ser trabalhados pelo PCMSO. Portanto, sem o PPRA não existe PCMSO.

O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), previsto na Norma Regulamentadora nº 09, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego no ano de 1994, visa levantar os riscos (físicos, químicos e biológicos) existentes no ambiente de trabalho e definir medidas de prevenção.

A elaboração e implantação do PPRA são obrigatórias para todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, ou seja, 1 funcionário CLT. Não importa grau de risco ou a quantidade de empregados. Assim, tanto um condomínio, uma loja ou uma refinaria de petróleo, todos estão obrigados a ter PPRA, cada um com suas próprias características e complexidade.

Tanto PPRA como PCMSO são partes integrantes do conjunto amplo de iniciativas da empresa que têm como objetivo preservar a saúde e integridade física dos trabalhadores.

Além de ser uma atitude legalmente correta a adotar é uma decisão inteligente. Investimentos em prevenção são financeiramente mais vantajosos do que aqueles resultantes de acidentes e doenças.

Assim, o PPRA e o PCMSO têm tamanha relevância que direcionou à obrigatoriedade desses documentos, visando resguardar não apenas os direitos do trabalhador como pessoa titular de respeito e proteção, mas também para garantir que uma relação de trabalho não submeta o ser humano a uma condição que venha a lhe ferir a honra, a saúde, a integridade ou a própria vida no exercício de uma atividade laboral em prol do empregador.

Como podemos observar no caso concreto em que o objeto da contratação envolva fatores de risco aos empregados da empresa contratada, tais como exposição ao sol, trabalho em altura, trabalhos com perfurocortantes, trabalhos em espaços insalubres, entre outros, percebemos que, nesses casos, os serviços poderão apresentar elementos de risco à saúde dos envolvidos na execução do contrato, motivo que demanda da Administração Pública uma cautela especial, baseada também na análise e na fiscalização do cumprimento do PCMSO e do PPRA.

Trata-se de medida que visa proteger a Administração Pública de eventual responsabilização, tal como ocorreu na oportunidade da decisão proferida pela 3ª Turma do TRT da 18ª Região, em que o tribunal decidiu pela responsabilização subsidiária da Administração Pública em razão da ausência de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. Veja-se:

... a responsabilidade subsidiária aplicada à Administração Pública **decorre de culpa pela inobservância do dever de fiscalizar obrigações trabalhistas assumidas pela empresa contratada**, não sendo esta afastada pelo simples fato de haver sido efetuado regular procedimento licitatório. (TRT18, RO:



00100195320185180052 GO 0010019-53.2018.5.18.0052, Tribunal Pleno, Rel. Eugenio Jose Cesario Rosa, j. em 27.09.2018, grifamos.)

Portanto, nos casos em que forem imprescindíveis ou cautelosas a análise e a fiscalização do cumprimento desses programas por parte da Administração Pública, é de toda acertada a decisão de exigir a apresentação do PPRA e do PCMSO na fase de habilitação, via previsão expressa em edital.

A prática de solicitar PPRA e PCMSO já é adotada por alguns órgãos e entidades, senão vejamos.

No edital de Pregão Eletrônico nº 03/2018, cujo objeto foi o fornecimento com instalação de elementos táteis de alerta e direcional, o Banco Central do Brasil exigiu a entrega do PPRA em 10 (dez) dias úteis contados da data da assinatura do contrato (BANCO CENTRAL, 2018).

No edital de Pregão Eletrônico nº 16/2014, cujo objeto foi a contratação de empresa para realizar a implantação de passarela metálica, a Prefeitura de Curitiba exigiu a entrega do PPRA e do PCMSO (CURITIBA, 2014).

Ao contrário do que ocorre com a exigência de documentações totalmente sem fundamento técnico ou legal, existem situações que o próprio objeto exige do órgão ou da entidade a análise e a fiscalização apuradas do cumprimento do PPRA e do PCMSO, o que geralmente ocorre, repita-se, quando o objeto envolve fatores de risco aos empregados da empresa contratada que participarão da execução do contrato.

Ora, em um cenário em que o objeto da licitação leva à obrigatoriedade de a empresa ter e cumprir tais programas, inclusive por determinação do próprio Poder Público, não parece ilegal exigi-los como requisito de habilitação. Nesse sentido, é interessante trazer à tona o entendimento do professor Renato Geraldo Mendes, em *O processo de contratação pública: fases, etapas e atos*, no sentido de que é um dos princípios da contratação pública que:

toda e qualquer discriminação adotada seja justificável por razões de **ordem técnica ou jurídica** e as exigências definidas sejam indispensáveis para assegurar e garantir o cumprimento do objeto. (MENDES, 2012, p. 65, grifamos.)

Desse modo, diante de um objeto que requer a existência e o cumprimento do PPRA e do PCMSO, não parece restritiva a exigência desses programas como requisito de habilitação.

Ainda sobre o aspecto da legalidade, no que se refere ao possível enquadramento da exigência de PPRA e de PCMSO como requisito de habilitação, a sistemática da Lei nº 8.666/1993 não parece vedar a exigência desses programas como requisito de qualificação técnica.



Perceba que o art. 30, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993 admite que o órgão ou entidade analise o caso concreto e defina requisitos de qualificação técnica em conformidade com leis especiais, quando for o caso. Veja-se:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

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.** (Grifamos)

Assim, havendo lei especial que obrigue a empresa ter e cumprir PPRA e PCMS e se tratando de objeto que, por sua própria natureza, requer uma análise apurada desses programas, defendemos a possibilidade de exigir o PPRA e o PCMSO como requisito de qualificação técnica das empresas licitantes.

Por fim, entende-se pela existência de elementos respaldados na eficiência e na legalidade do processo, os quais indicam possível a exigência de PPRA e de PCMSO como requisito de habilitação, mais especificamente como requisito de qualificação técnica, pautada no art. 30, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, estando a exigência muito bem fundamentada no processo.

Portanto, diante o exposto, entendemos que a solicitação deve ser indeferida.

DA CONCLUSÃO FINAL

Na ausência de sustentação técnica e fático-jurídica, bem como de direito líquido e certo do impugnante, e postas as razões supramencionadas, é que o Secretário ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA resolve conhecer a presente impugnação e indeferir *in totum* a pretensão da impugnante, em nada modificando o edital impugnado.

Itapipoca-CE, 26 de novembro de 2021.

ANTÔNIO VITOR NOBRE DE LIMA
Ordenador de Despesas da Secretaria de infraestrutura