



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

PARECER JURÍDICO Nº 083/2020

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Impugnação Administrativa. Pregão Eletrônico.

O presente Parecer Jurídico cuida da impugnação administrativa apresentada pela empresa **NATUBIO TRANSPORTE E GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS EIRELI**, inscrita no CNPJ n.º 33.205.821/0001-13 que se insurgiu contra os termos do edital Pregão Eletrônico n.º 28/2020, cujo objeto é a contratação de empresa para coleta de resíduos sólidos domiciliares no Município de Arroio dos Ratos, bem como aqueles resultantes de repartições públicas, com data de abertura para o dia 08/10/2020.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

A sessão pública está com data aprazada para o dia 08/10/2020, dessa forma, a impugnante apresentou tempestivamente as razões de sua impugnação 22/09/2020, cumprindo desta forma a exigência temporal descrita no item 9.2 do edital, bem como na forma do art. 41, §2º da Lei 8666/93.

II – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

Alega a impugnante que o edital estabelece exigências que além de restringirem indevidamente o objeto da licitação, limitam seu caráter competitivo e tornam a disputa menos vantajosa para a Administração.

Em virtude das alegações, passo a análise pormenorizadamente de todos os pontos rebatidos pela empresa.

Primeiramente, compreendo da insurgência da empresa, porém tenho que seus questionamentos não merecem prosperar, eis que o edital passa por apreciação de auditor do Tribunal de Contas e esse ato convocatório foi confeccionado com base em outros editais retirados de sites de diversos municípios com o mesmo objeto.

1) DA ESSENCIALIDADE DO OBJETO VERSOS A MODALIDADE DE LICITAÇÃO:

Assevera a Impugnante que a modalidade escolhida pelo Município foi pregão eletrônico, porém os serviços possuem alta complexidade, ou seja, os serviços envolvem alta especialização como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto.

Trago à baila decisão do TCU sobre o tema, a seguir descrito:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

Em que pese a Lei 8.666/93 eleger a concorrência como modalidade de licitação cabível em qualquer caso (art. 23, § 4º). Em que pese a Lei nº 10.520/2002, por seu turno, não estabelecer, de modo algum, a obrigatoriedade da licitação por pregão. Em que pese esta obrigatoriedade se fundar em norma infralegal, isto é, no Decreto nº 5.450/2005, art. 4º.

Não podemos olvidar, por outro lado, que a jurisprudência desta Corte vem se perfilando no sentido da aplicação plena do art. 4º Decreto nº 5.450/2005, isto é, exigindo a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns e, além disso, vem reconhecendo uma larga abrangência ao termo "bens e serviços comuns".

Transcrevemos trecho do voto do Ministro Relator José Jorge no Acórdão 767/2010 – Plenário que julgou a contratação, sob o regime de empreitada por preço global, de empresa para a prestação de serviços especializados destinados à implantação e operação da Central de Teletendimento do Departamento de Ouvidoria Geral do SUS da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa daquele Ministério:

16. De outra parte, comungo com a unidade técnica que o objeto licitado amolda-se perfeitamente ao conceito de bens e serviços comuns da Lei n.º 10.520, de 2002, e do Decreto n.º 5.450, de 2005, devendo, pois, ser obrigatoriamente licitado por meio da modalidade pregão, conforme a jurisprudência do Tribunal sobre o tema, a exemplo do recente Acórdão 265/2010 - Plenário.

17. Convém esclarecer, como bem fez o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti em Declaração de Voto apresentada quando da prolação do Acórdão 237/2009 - Plenário, que "bem e serviço comum" não é oposto de "bem e serviço complexo", podendo-se, assim, dizer que são conciliáveis, não se contrapondo. (grifo nosso).

Disse Sua Excelência: "Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não."

Finalmente, a nosso ver, o pregão eletrônico pode ser, sim, utilizado para a presente licitação, ainda que o objeto da licitação seja complexo, visto que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, bem como podem conter as especificações técnicas usuais do setor, sendo mantida tal "modalidade" para a presente contratação.

2) DA ILEGALIDADE- EXIGÊNCIA DE PROGRAMA DE RISCOS AMBIENTAIS (PPRA), PROGRAMA DE CONTROLE MÉDICO DE SAÚDE OCUPACIONAL (PCMSO).

Insurge-se contra a exigência de programa de riscos ambientais e programa de controle médico de saúde ocupacional, alegando que apenas a empresa vencedora do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

certame que deve apresentar tais documentos, citando o art. 30 da Lei 8666/93 e a súmula TCU 272.

O Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) trata-se de um programa que abrange questões individuais e coletivas no ambiente de trabalho, que tem como objetivo prevenir e apurar os riscos aos quais os empregados estão submetidos que poderiam eventualmente causar danos à saúde, bem como para constatar eventual existência de casos de doenças ocupacionais ou situações que causem danos irreversíveis à saúde do trabalhador.

Já o Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA) tem como objetivo a apuração dos agentes físicos, químicos e biológicos existentes no ambiente de trabalho, bem como a definição das medidas necessárias para garantir a preservação da saúde e a integridade dos trabalhadores, visando à prevenção diante dos riscos existentes no exercício da atividade laboral.

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.

Para o TCU, não é possível exigir PPRA e PCMSO a título de qualificação técnica, conforme os acórdãos apresentados a seguir. No Acórdão nº 365/2017, o Plenário do TCU manifestou-se acerca da impossibilidade da exigência de PPRA e PCMSO como critério de qualificação técnica. Senão vejamos:

VOTO

[...]

11. Demandar que os concorrentes sejam registrados junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e disponham de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO e de Programas de Proteção de Riscos Ambientais - PPRA fere frontalmente o § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993, que veda de maneira expressa exigências não previstas na própria lei que possam inibir a participação de concorrentes na licitação. O pretexto usado pelos responsáveis para a inclusão de tais exigências, qual seja, a garantia da saúde e da integridade física dos operários, destoa inclusive das leis e portarias que tratam da Engenharia e Segurança do Trabalho, que não preveem condicionantes dessa natureza para que empresas possam participar de licitações. [...] 26. [...]

Desse modo, tais responsáveis devem ser sancionados com a multa [...]. (TCU, Acórdão nº 365/2017, Plenário)

Como se vê do Acórdão nº 365/2017 do Plenário, o Tribunal de Contas da União entendeu que a exigência de PPRA e PCMSO em sede de qualificação técnica afronta o

Largo do Mineiro, 135 - Fones: (51) 3656-1341fax: (51) 3656-2553 - CNPJ 88.363.072/0001-44



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Explicou que tal dispositivo veda a fixação de exigências não previstas na Lei nº 8.666/1993 que possam inibir a participação de concorrentes no processo licitatório. Perceba, ainda, que a falta apontada pelo TCU resultou em multa aos envolvidos.

O mesmo entendimento foi exarado no Acórdão nº 2.416/2017 da Primeira Câmara, conforme trecho a seguir transcrito:

VOTO

[...]

2. De fato, a jurisprudência do Tribunal considera indevida a exigência de as licitantes disporem, como critério de qualificação técnica, de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA), posto que fere o art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993, que veda de maneira expressa exigências não previstas na própria lei que possam inibir a participação de concorrentes na licitação.

(TCU, Acórdão nº 2.416/2017, Primeira Câmara).

Agora, atenção: não obstante o entendimento da Corte de Contas no sentido de que é ilegal a exigência do PPRA e do PCMSO como requisito de qualificação técnica, no Acórdão nº 2.073/2014, o Plenário do TCU vai além.

Ao asseverar, no referido acórdão, que a ilegalidade da exigência de PPRA e PCMSO em fase de habilitação reside no fato de que tais documentos não foram previstos nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, aparentemente, o TCU afirmou que tal exigência é indevida não apenas como qualificação técnica, mas também para fins de habilitação como um todo, seja técnica, seja jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira.

RELATÓRIO

[...]

f) exigências de Programa de Proteção de Riscos Ambientais - PPRA e de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, em violação ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que tais documentos não foram previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 (subitem 5.1.1.3, VIII e IX, do edital).

Nesse mesmo sentido, ou seja, de que a exigência de PPRA e PCMSO como requisito de habilitação é indevida, seja ela técnica, seja jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira, vale também a leitura do Acórdão nº 629/2014 do Plenário do TCU:

VOTO

[...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

5. Além das questões apontadas na representação, a Secex/PB identificou também no edital da Concorrência 001/2013 as seguintes exigências de qualificação restritivas à competitividade do certame: [...] 5.3. exigência do Programa de Proteção de Riscos Ambientais – PPRA e de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, em violação ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, uma vez que tais documentos não foram previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;

(TCU, Acórdão nº 629/2014, Plenário).

Como se vê dos entendimentos do Tribunal de Contas da União apresentados, conclui-se que, para a Corte de Contas, a exigência de PPRA e de PCMSO em sede de habilitação (técnica, jurídica, trabalhista, fiscal ou econômico-financeira) fere os preceitos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal. Especificamente para fins de qualificação técnica, a exigência fere também o art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, se dá parcial procedência ao pleito da Impugnante, para que os documentos PPRA e PCMSO sejam exigidos apenas da empresa vencedora do certame, alterando assim os subitens d e e do item 11.2.3 do edital.

3) DA DEFINIÇÃO ESPECÍFICA QUANTO A CLASSE DE RESÍDUOS.

Alega que o edital não abordou a definição de “resíduos sólidos domiciliares” e que isso pode gerar entendimentos dúbios.

Ocorre que, conforme especificado pela Impugnante, os resíduos domiciliares são unicamente pertinentes a classe II-A (orgânicos e inorgânicos) e que a coleta de animais mortos, restos de construção, podas, madeiras, sofás, eletrodomésticos necessitam de coleta específica, informando ato contínuo a resolução 257 do CONAMA.

No ato convocatório não há menção de que haverá outro tipo de coleta que não seja a de classe II-A, até porque já existe outra empresa prestando os serviços de limpeza urbana e os recolhimentos aludidos são realizados por esta, não cabendo a futura contratada tal incumbência.

Dessa forma, não conheço do pedido da Impugnante, porquanto o edital já consta tal referência.

4) ILEGALIDADE DIVERGÊNCIAS DA PLANILHA ESTIMATIVA DE CUSTOS:

Aduz que a planilha de custos possui algumas inconsistências, elencando seus pormenores: o piso salarial dos coletores deve ser de R\$ 1.330,73 + 532,29 40% de insalubridade, a faixa salarial do encarregado é de R\$ 1.929,00 e a média salarial é de R\$ 2.365,56 e o salário do motorista é de R\$ 1.761,60 + 209,00 de insalubridade (calculada sobre o salário mínimo).

Outrossim, menciona que as horas extras deverão ser consideradas ante a exigência de que os profissionais deverão trabalhar ininterruptamente, incluso feriados.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

Pede também que o Município atente para os custos, principalmente os equipamentos de proteção individual, como luvas, sapatos, capa de chuva, protetor solar, uniformes, boné. Ora, por óbvio que foram contemplados nos custos todos os materiais inerentes ao uso pelos profissionais contratados, não entendendo os motivos da insurgência.

Pergunto a qual planilha de custos que a Impugnante se refere, eis que os profissionais a serem contratados pelo Município de Arroio dos Ratos através de contratação de empresa terceirizada, objeto do PE 28/2020, trabalharão de segunda a sexta e não ininterruptamente, não cabendo sequer horas extras.

Outrossim, alteramos o salário do motorista que estava R\$ 1.623,40 mais 40% de insalubridade, conforme a convenção do Sinecarga, no que tange aos outros pisos mencionados, tenho que estes estão de acordo com as convenções coletivas de cada categoria, inclusive preferimos inserir o percentual de insalubridade sobre o salário da categoria e não conforme o salário mínimo nacional, o que é usualmente praticado pelas empresas participantes de licitações.

No que tange ao monitoramento da frota, tal item foi incluído na planilha de custos, para que as empresas possam dimensionar seus custos de maneira igualitária.

Já no tocante ao cálculo de depreciação da frota, erro no dimensionamento da frota, erro no dimensionamento do consumo de óleo, no dimensionamento dos pneus, defasagem quanto ao seguro contra terceiros, ausência de publicação de demonstrativo de dimensionamento, custos com administração local e custos com a destinação final não procedem, eis que meramente protelatórias, cabendo apenas as empresas interessadas preverem tais componentes em seus custos.

Urge mencionar que em contato com o Tribunal de Contas do Estado, foram passadas as alterações necessárias e nenhuma delas se devia aos itens mencionados acima.

5) DA VISITA TÉCNICA:

Já sobre a alegação de que não há clareza quanto a visita técnica, esclareço que da mesma forma que o PPRA e o PCMSO não podem ser exigidos quando da habilitação, a visita não pode restringir a participação das empresas, ficando facultado a cada uma seu cumprimento, e que caso não haja interesse, deverá a empresa licitante apresentar declaração de que reconhece a viabilidade do cumprimento integral e pontual das obrigações assumidas e estabelecidas no presente edital, eximindo o ente público de tal responsabilização.

Caso a empresa tenha interesse em visitar o Município, para se inteirar das particularidades da presente contratação, deverá fazê-lo em até dois dias úteis da data de abertura do referido certame, nos seguintes números: (51) 3656-3699 Secretaria de Obras ou no celular do Secretário Sr. Mário Luiz Ventura (51) 98223-0650.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prefeitura Municipal de Arroio dos Ratos

SETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conheço da impugnação apresentada pela empresa **NATUBIO TRANSPORTE E GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS EIRELI**, para no mérito dar-lhe parcial provimento, no tocante a exigência de apresentação do PPRA e PCMSO ser apenas da empresa vencedora do certame, alteração do piso do motorista e inclusão na planilha de custos do valor referente ao monitoramento da frota.

Os demais termos editalícios permanecem inalterados.

Em sendo assim, a data de recebimento e abertura das propostas e o início da sessão de disputas de preços do Pregão Eletrônico passa para o dia **23/10/2020** nos mesmos horários que o anterior.

É o Parecer Jurídico o qual remeto para consideração superior.

Arroio dos Ratos/RS, 06 de outubro de 2020.

Marcela Maria Valeriano Moneta Meira Borin
Assessora Jurídica
OAB/RS 97.867