



Tio Hugo - RS

Prefeitura
Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

IMPUGNANTE: CONSTRUTORA FRANÇA LTDA

IMPUGNADO: MUNICÍPIO DE TIO HUGO

PROCESSO Nº: 2015.003/0012

NATUREZA: TOMADA DE PREÇO Nº 003/2015

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA SOB REGIME DE EMPREITADA GLOBAL PARA CONSTRUÇÃO DO CENTRO ADMINISTRATIVO

DECISÃO ADMINISTRATIVA DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL.

O Impugnado, através do competente Setor de Licitações e Compras promoveu a abertura do Edital pela Modalidade de Tomada de Preço n. 003/2015, objetivando a contratação de mão-de obra e fornecimento de Materiais, para Execução, sob o regime de Empreitada Global, da Construção do Centro Administrativo, com pavimento térreo e subsolo para estacionamento, na Rua Paraguai esquina com Venezuela, Loteamento Mercosul, no município de Tio Hugo, numa área total de 749,80 m². O tipo e a qualidade dos materiais a serem empregados, assim como os detalhes da execução deverão obedecer rigorosamente o Projeto Executivo, composto por Projeto Arquitetônico, Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária e Cronograma Físico Financeiro.

Foi dada publicidade ao respectivo ato, nos termos da lei, publicando-o no DOE, Jornal do Comércio, bem como no *site* do Impugnado e no Quadro Oficial de Publicações, definidos na Lei Municipal nº 024/2001, atendendo assim, de plano, as disposições da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

O Edital em seu item 2.1.2 – Regularidade Fiscal, estabeleceu na alínea H que era necessário: **Certidão Negativa de Infração ao artigo 7º, XXXIII, CF/88, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, comprovado de que a**

1



Tio Hugo - RS

Prefeitura
Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

licitante não possui infrações as normas trabalhistas relacionadas ao disposto do referido.

O item 2.1.3 – Qualificação Técnica estabeleceu na alínea D que era necessário: No mínimo 02 Atestados de Capacitação Técnico, sendo no mínimo um em nome do Profissional e outro em nome da licitante, devidamente registrado no CREA ou CAU, e certidão de acervo técnico (CAT), fornecido por órgão público ou privado, comprovando que o mesmo tenha executado, satisfatoriamente, obras com objeto compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da Licitação, contendo as seguintes informações: nome do contratado e do contratante, identificação do tipo ou natureza da obra, localização da obra, período de execução e descrição dos serviços executados e suas quantidades;

Ainda o item 2.1.3, determina: c) Prova de que a proponente possui PPRA – Programa Prevenção de Riscos Ambientais, mediante ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, e d) Prova de que a proponente possui PCMSO – Programa Controle Médico Saúde Ocupacional, mediante ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

Outro ponto que diverge o Impugnante, item 2.1.4 do Edital – Qualificação Econômico-Financeira, na alínea B, solicita: Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, com a indicação do n. do Livro Diário, número de registro na Junta Comercial e numeração das folhas onde se encontram os lançamentos, que comprovem a boa situação financeira da empresa, cujos índices mínimos aceitáveis serão apurados pela aplicação das seguintes fórmulas (discriminando as mesmas), devendo a licitante apresentar, já calculados em planilha assinada pelo contador da licitante e o Representante Legal da empresa.

Por consequência, a habilitação exigiu os pertinentes documentos ali previstos, com as naturais abrangências hermenêuticas.



A Impugnante, no dia 09 de março de 2015, apresentou Impugnação ao Edital, alegando em suma que o Edital requer uma demanda abusiva de documentação para efeitos de cadastramento, devendo requerer apenas o mínimo dos requisitos elencados nos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações.

Ao final, requereu seja julgada procedente a impugnação para fins de que sejam revistos os itens referentes ao cadastramento do Edital n. 003/2015, sendo reaberto o prazo inicialmente estabelecido.

É o Relatório.

DECISÃO.

Cuida-se de impugnação ao Edital, onde o Impugnante especificamente impugna os itens 2.1.2 "h", 2.1.3 "d", "c", "d", 2.1.4 "b", exigidos no Edital para fins de cadastro dos licitantes.

O item 2.1.2 "h" diz que será necessária Certidão Negativa de Infração ao artigo 7º, XXXIII, CF/88.

Nesta esteira, o Impugnante equivocou-se quando discorre que a solicitação deste documento é ilegal, tal requisito para fins de habilitação, tem por escopo o dito na lei das licitações, onde, para que uma empresa esteja habilitada para concorrer deve apresentar os requisitos elencados no artigo 27 da Lei 8.666/93, a qual segue:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I -- habilitação jurídica;
- II -- qualificação técnica;
- III -- qualificação econômico-financeira;
- IV -- regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.**



Segundo o artigo 27 da lei de licitações acima exposto, para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição, qual seja:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

Assim, totalmente infundada a alegação do Impugnante sobre impossibilidade de apresentação de tal documento, eis que o mesmo é indispensável para cadastramento do licitante, eis que devidamente previsto na Lei das Licitações sua apresentação, não podendo o mesmo ser substituído ou suprido do processo.

O item 2.1.3 "d" solicita, em suma, apresentação de Atestados de Capacitação Técnica e Certidão de Acervo Técnico.

Não há nenhuma irregularidade nas exigências de qualificação técnica, seja ela profissional ou operacional, para habilitação dos licitantes. Todas as exigências estão de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/93, sendo certo que a única preocupação da Administração Pública é aferir a capacidade dos licitantes, dando garantia ao fiel cumprimento do futuro contrato.

Vale ainda destacar que a Carta Magna estabelece em seu art. 37, inciso XXI, que são permitidas as "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia de cumprimento das obrigações".

Desta forma, o Órgão Licitante pode, licitamente, exigir requisitos de comprovação técnico operacional relativos à pessoa do licitante, além de outros relativos à qualificação técnico-profissional dos funcionários que integram a sua equipe técnica, desde que as exigências não resultem em desproporcionalidade com o objeto licitado, aliás, nesse sentido, vasta a doutrina e a jurisprudência.



Nesse passo, conveniente destacar brilhante observação feita pelo eminente Prof. Adilson Abreu Dallari: "Cabe aqui apenas lembrar que a Constituição Federal autoriza e determina o estabelecimento de condições voltadas ao asseguramento da efetiva e integral execução do contrato. Nada existe de inconstitucional ou de despropositado na exigência de comprovação de capacitação técnico operacional para empresas executantes de obras públicas de grande vulto, de considerável complexidade técnica, para as quais é insuficiente a simples capacitação profissional do pessoal técnico." (Adilson Abreu Dallari, in "Aspectos Jurídicos da Licitação", 4a. ed. São Paulo.: Saraiva, 1997, p. 120).

Ainda, observa Carlos Ari Sunfeld: "a) É válida a exigência de comprovação de aptidão técnico operacional, admitindo-se, inclusive, condicionamentos relativos a quantidades mínimas e prazos máximos; isto porque o veto no inc. II do § 1º o do artigo 30 da lei 8.666/93 não eliminou do ordenamento jurídico pátrio tal possibilidade, servindo apenas para afastar as limitações expressas nele contidas. O fundamento de validade para tal exigência é encontrado no inc. 11 do caput do mesmo artigo 30".

Prossegue o citado jurista, assinalando a possibilidade de se exigir, no mesmo edital, aptidão técnico-operacional e técnico-profissional dos licitantes: "b) É juridicamente viável a exigência de comprovação de aptidão técnico operacional, mesmo quando já se tiver exigido prova de aptidão técnico profissional. As duas exigências não são excludentes entre si. Ao contrário, são complementares e perfeitamente aplicáveis num mesmo certame". (Licitações e Contratos Administrativos - Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 122 - A habilitação nas licitações e os atestados de capacidade técnico operacional - Estudo produzido em colaboração com do Dr. Jacintho Arruda Câmara, Professor de Direito Administrativo da PUC/SP, e da Prof.a Vera Cristina C. Monteiro Scarpinella Bueno, da Sociedade Brasileira de Direito Público)".

Ressalta-se que cabe ao Órgão licitante aferir a capacidade técnico-operacional e profissional da empresa que irá executar o serviço, em função



da dificuldade da execução deste, de forma a garantir a seleção de proposta mais vantajosa à Administração Pública, estabelecendo parâmetros que viabilizem a execução do objeto licitado a um menor custo, sem que com isso se comprometa o caráter da competitividade do certame e a execução do futuro contrato.

Nesse sentido, em função da complexidade e da dificuldade de execução da obra licitada, é que se justifica a exigência do item 2.1.3, alínea "d", do edital, no sentido de que a comprovação das parcelas de maior relevância e valor significativo seja feita com a execução anterior de complexidade equivalente.

O que se pretende efetivamente na exigência contida na alínea "d" do item "2.1.3" (Qualificação Técnica) do Edital é que sejam apresentados "atestados de capacidade técnica" emitidos em nome do profissional e da licitante, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprovem a aptidão da licitante para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação devendo estes documentos serem registrados na entidade profissional competente (CREA ou CAU) e vir acompanhados das respectivas certidões de acervo técnico (emitidas pelo CAT) em que constem registrados o nome da licitante e de seus responsáveis técnicos pelos serviços executados.

Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades do interesse público. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes".

Em síntese, a qualificação técnico-operacional referente à empresa que pretende executar a obra ou serviço licitados. Já a qualificação técnico-profissional é requisito referente às pessoas físicas que prestam serviços à empresa licitante (ou contratada pela Administração Pública).



Nosso saudoso Hely Lopes Meirelles diz o seguinte: "Capacidade técnica – Capacidade técnica é o conjunto de requisitos profissionais que o licitante apresenta para executar o objeto da licitação. Essa capacidade pode ser genérica, específica e operativa, e sob todos esses aspectos pode ser examinada pela Administração, na habilitação para licitar, desde que pedida no edital, a sua comprovação. Comprova-se a capacidade técnica genérica, pelo registro profissional; a capacidade técnica específica, por atestados de desempenho anterior e pela existência de aparelhamento e pessoal adequados para a execução do objeto da licitação; e capacidade técnica operativa, pela demonstração da existência de aparelhamento e pessoal disponíveis para a execução do objeto da licitação constante do edital. E assim é porque o licitante pode ser profissionalmente habilitado e não ter pessoal e aparelhamento próprios para a execução da obra, do serviço ou do fornecimento; pode ser habilitado a ter aparelhamento e pessoal adequados para a execução do objeto da licitação, em princípio, mas não ter esse equipamento e pessoal disponível no momento, para a execução da obra, do serviço ou do fornecimento solicitado, por estar exaurida a sua capacidade operativa real. Isto ocorre frequentemente quando as empresas comprometem o seu pessoal e equipamento em obras, serviços ou compras acima de suas possibilidades efetivas de desempenho, já estando absorvidos por outros contratos."

Desta feita, entendemos que estas exigências atendem fielmente as disposições contidas no inciso II do artigo 30 da Lei 8.666/93 e nos seus § 1º e § 3º não se verificando, portanto, sob nosso ponto de vista, nenhuma ilegalidade ou incoerência neste procedimento, conforme alega o Impugnante.

Quanto à exigência de comprovação de execução de serviços que atendam as características técnicas, porte e tecnologia semelhantes às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, esta encontra fundamentada no contido nos § 1º e § 2º do mesmo artigo e lei referenciados acima.

Já o item 2.1.3, alíneas "c" e "d" impugnadas pelo Licitante, solicitam apresentação de prova de que a proponente possui PPRA – Programa



Prevenção de Riscos Ambientais e PCMSO – Programa Controle Médico Saúde Ocupacional, ambos mediante ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

O PCMSO – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional e o PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais são programas estabelecidos pelas NR-7 e NR-9, respectivamente, que visam promover e preservar a saúde e a integridade dos trabalhadores em decorrência dos riscos (físicos e ambientais) existentes nos ambientes de trabalho.

O que muita gente não sabe é que a legislação em vigor exige que todos empregadores e instituições que admitem trabalhadores como empregados são obrigados a elaborarem e implementarem o PCMSO e o PPRA. Veja, portanto, que independente do número de funcionários e do ramo de atividade, é obrigatória a elaboração e implementação dos programas de prevenção em comento.

O PCMSO é elaborado por médico do Trabalho e está voltado para o controle da saúde física e mental do trabalhador, em função de suas atividades, e obriga a realização de exames médicos admissionais, de mudança de função e de retorno ao trabalho, estabelecendo, ainda, a obrigatoriedade de um exame médico periódico.

Já o PPRA é elaborado por engenheiro do Trabalho ou técnico de Segurança do Trabalho e está voltado para controlar as ocorrências 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. A legislação de segurança do trabalho brasileira considera como riscos ambientais os seguintes agentes: físicos, químicos e biológicos.

Além dos objetivos específicos de cada programa, podemos dizer que os objetivos comuns de ambos os programas são criar mentalidade preventiva em trabalhadores e empresários e reduzir ou eliminar a conduta de improvisos e do "jeitinho brasileiro" de ser.



As empresas que não cumprirem as exigências destas normas estarão sujeitas as penalidades que variam de multas à interdição do estabelecimento.

Veja, portanto, que com a elaboração e implementação do PCMSO e do PPRA o custo benefício é altamente positivo tanto para o empregado, como para o empregador, pois, na medida em que o primeiro irá receber uma melhor qualidade de vida, com um local de trabalho mais propício para desenvolver suas atividades, o segundo estará devidamente documentado, evitando, assim, implicações legais que podem acarretar consideráveis ônus, além, é claro de ter uma melhor produção de seus funcionários e, conseqüentemente, aumentar o seu faturamento.

Dessa forma, a exigência editalícia de apresentação de prova do proponente possuir PPRA e PCMSO visa resguardar o município contratante de responsabilidade em possíveis acidentes ou verbas trabalhistas decorrente de fatos que envolvam tais programas.

Não só a exigência do PPRA e do PCMSO, mas também de outros programas obrigatórios evitam problemas, monitorando as situações administrativas.

Em contratações de prestadores de serviço, para uma obra, como no caso do Edital ora impugnado, os trabalhadores estarão expostos a riscos específicos da atividade desenvolvida, então se deve exigir os levantamentos completos para o PPRA dentro da atividade desenvolvida, bem como o correspondente PCMSO.

Por fim, apresenta impugnação quanto ao item 2.1.4 – Qualificação Econômico-Financeira, alínea “b”.



Pois bem, observa-se que a qualificação econômico-financeira é o conjunto de dados que fazem presumir que o licitante, pretendo Contratado tem "capacidade para satisfazer os encargos econômicos decorrentes do contrato".

Dessa forma, cabe a Administração Pública estabelecer as exigências que julga capazes de comprovar-se a qualificação do licitante.

Por sua vez, o artigo 31 fixa que "A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:", e ali, portanto, passa a dispor quais os limites a que a Comissão estará atrelada para fins de fixação dos requisitos de validação da boa situação financeira do licitante, e como garantia do adimplemento do contrato, sendo que dali se extrai um rol de critérios a serem utilizados pela administração de acordo como o objeto a ser licitado.

Ocorre que muito embora a Lei de Licitações estabeleça uma discricionariedade ao administrador para fins de fixar os critérios de qualificação econômico-financeira, não cabe a este abdicar de toda e qualquer salvaguarda administrativa a ponto de permitir a participação de licitantes sem estrutura econômica e solvência suficientes para garantia a execução de eventual contrato, na medida em que o artigo 27 estabelece a obrigatoriedade da fixação mínima, enquanto a flexibilidade do artigo 31 limita-se ao prever até onde pode ir a Comissão, sem, entretanto, fixar a faculdade de exigir ou não a qualificação econômico-financeira.

Convém ressaltar, que a qualificação econômico-financeira, na lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, "[...] corresponde à disponibilidade de recursos financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação. [...] O interessado deverá dispor de recursos financeiros para custeio das despesas (mão de obra, matérias-primas, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato. Aquele que não dispuser de recursos para tanto não será titular de direito de licitar, pois a carência de recursos faz presumir a inviabilidade da execução satisfatória do contrato e a impossibilidade de arcar com as consequências de eventual inadimplemento".



Acrescenta, ainda, o autor que "a qualificação econômico-financeira somente poderá ser apurada em função das necessidades concretas, de cada caso. Não é possível supor que "qualificação econômico-financeira" para executar uma hidrelétrica seja idêntica àquela exigida para fornecer bens de pequeno valor".

Acertada está a doutrina do mestre administrativista, porquanto cabe à Administração Pública, no caso concreto a ser licitado, explicitar os requisitos a serem preenchidos para que o licitante seja considerado habilitado quanto à qualificação econômico-financeira. Por certo que, numa obra vultosa será exigida a totalidade das condições elencadas no artigo 31 da Lei de Licitações. Só assim, garantir-se-á a execução da obrigação.

Nesta esteira, o Impugnante equivoca-se quando discorre que a solicitação destes documentos e exigências são incabíveis, por inexistência de previsão legal, todavia, tais requisitos, para fins de habilitação, tem por escopo a segurança econômico-financeira, como claramente denota-se da descrição do respectivo item impugnado.

Igualmente não encontra eco a assertiva de que há restrição a licitantes quando se solicita tais documentos, ao contrário, este documento ou item do Edital está sendo solicitado de **todos** os interessados em participar do certame.

Não por outro motivo, a lição do renomado doutrinador Diógenes Gasparini: "atente-se que só as exigências inconvenientes ou irrelevantes estão vedadas" (GASPARINI, Direito administrativo, 2006, pág-482).

Conforme se verifica na legislação, é necessária a apresentação da documentação requisitada pelo município de Tio Hugo/RS para que uma empresa seja habilitada a concorrer na Tomada de Preço, não estando assim solicitando documentação desnecessária, visto que somente está cumprindo com o que diz a Lei.



Nitidamente, nada há de inconveniente ou irrelevante, sob pena de correr-se o risco de empresas inidôneas integrarem o Competitório.

O Edital atende a legalidade. Estampa-se, sobretudo, a estreita simetria que busca o art. 27 da Lei de Licitações, com os princípios gerais da administração pública, contidos no art. 37 da Constituição Federal, e especificamente, os princípios norteadores da licitação e da administração pública em geral.

O que não se pode admitir é o retardamento de um processo de interesse público, por eventual desinformação ou inércia (desleixo) de interessados em concorrer no Certame.

Importa ainda referir, que cabe ao administrador a tomada de ações que lhe são **discricionárias**, sempre, e tudo, **objetivando o interesse público**, jamais o individual.

É o que se vê no Edital em questão. Um plausível resguardo do Ente Público, ora Impugnado, objetivando a necessária segurança, dentro dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade.

Emerson Garcia em sua obra "*Discricionariiedade administrativa*, 2005, p.50", ensina:

A opção discricionária do administrador deve ser construída a partir da interpretação jurídica não só da norma legal que outorga a sua competência, mas também de todo o conjunto de princípios e normas que constituem o ordenamento jurídico em que ela se insere.

Destarte, não se vislumbra qualquer ilegalidade, nem impertinência ou prescindibilidade.

Neste diapasão, Ivan Barbosa Rigolin, em seu Manual Prático de Licitações, assevera que:



Tio Hugo - RS

Prefeitura
Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

“o Edital deve prever a documentação referente à qualificação técnica e financeira. Analisando caso a caso, a administração pública exigirá a documentação que considerar necessária para garantir-lhe a segurança do negócio”.

Indubitavelmente, o Edital tem o condão de assegurar a segurança jurídica/negocial com o vencedor e encontra-se assentado nas linhas da legalidade, buscando de forma isonômica, moral, segura e responsável, produzir seu resultado, de forma compatível e adequada com a prática da boa e eficiente gestão pública.

ANTE AO EXPOSTO, desacolho a impugnação ventilada, pelos fundamentos fáticos jurídicos supra mencionados.

Intime-se.

Publique-se.

Registre-se.

Tio Hugo - RS, 12 de março de 2015.



VERNO ALDAIR MULLER

Prefeito Municipal