



**LICITAÇÃO:** Concorrência Pública nº PMF-21.06.09.01-CP

**OBJETO DA LICITAÇÃO:** Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos e coleta e transporte de resíduos sólidos da saúde, para atender as necessidades das unidades administrativas do Município de Forquilha/CE.

**ASSUNTO:** Análise de Impugnação ao Edital.

**IMPUGNANTE:** Empresa SERRA DAS MATAS CONSTRUÇÕES EIRELI ME, inscrita no CNPJ nº 10.638.680/0001-27.

**IMPUGNADA:** Prefeitura Municipal de Forquilha/CE

### I – DAS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se o atendimento às condições de admissibilidade da impugnação interposta pela empresa requerente, nos autos do presente processo licitatório.

O parágrafo primeiro e segundo do art. 41 da Lei nº 8.666/93 trata do prazo de impugnação ao edital de licitação. Vejamos:

#### Art. 41.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

No mesmo sentido, o subitem 21.1 do instrumento convocatório em epígrafe define os prazos a serem seguidos pelos licitantes nas impugnações e pedidos de esclarecimento. Vejamos:

**21.1 –** Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório desta Concorrência Pública, dentro dos prazos legais e condições estabelecidas na Lei 8.666/93.

Compulsando os autos do presente processo, constata-se que foi permitida a interposição de impugnação até o dia 21 de Julho de 2021, considerando que o certame está marcado para o dia 26 de Julho de 2021.

Assim, em virtude de a empresa impugnante ter protocolizado a peça impugnatória ao edital em comento no dia 20 de Julho de 2021, opinamos pela TEMPESTIVIDADE desta, momento em que passa à análise das razões expostas pela mesma.



## II - DO RELATÓRIO

Cuida-se de impugnação interposta pela empresa **impugnante**, considerando os seguintes pontos:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO
SERRA DAS MATAS CONSTRUÇÕES EIRELI ME - CNPJ nº 10.638.680/0001-27	Sustenta, em síntese, que: <ul style="list-style-type: none"><li>- A exigência de reconhecimento de firma é ilegal;</li><li>- A exigência de autenticação de documentos é ilegal;</li><li>- Exigir alvará de funcionamento é vedada;</li><li>- A obrigatoriedade da comprovação de regularidade fiscal da matriz e da filial não é devida;</li><li>- A quitação da empresa junto ao conselho profissional correspondente é indevida;</li><li>- Deve ser retirado do edital a exigência da inscrição da licitante e de profissional junto ao Conselho Regional de Administração;</li><li>- A licença de operação exigida no edital representa restrição à competitividade da licitação;</li><li>- A exigência de Plano de Metodologia de Execução não é aplicável ao presente certame</li><li>- A exigência de certidão simplificada e específica da empresa licitante não é cabível.</li></ul>

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

## III - DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA PELO LICITANTE

*Ab initio*, importa destacar que a Administração Pública rege-se pelos princípios expressos na Constituição Federal e na Legislação infraconstitucional correlata, figurando estes como diretrizes fundamentais que norteiam toda a conduta da Administração Pública.

Em vista disso, a Constituição Federal estabeleceu, em homenagem aos princípios suso referenciados, a obrigatoriedade de realização de licitação pelos órgãos e entidades do Poder Público, conforme previsão contida no inciso XXI, art. 37, da nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 37. *omissis*.

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. (Grifos nossos)

Nesta senda, a Lei nº 8.666/93, também conhecida como o Estatuto das Licitações e Contratos Públicos, elenca em seu art. 3º, os princípios norteadores das licitações, tais como isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, igualdade, legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros.

Tais princípios visam garantir que a administração não sobreporá sua vontade pessoal em detrimento do interesse público, impondo que molde sua conduta nos ditames legais e editalícios.

Dessa feita, surge para a Administração, pelo princípio da legalidade, a obrigatoriedade da fiel observância do procedimento estabelecido pela Lei de Licitações, pelo princípio da isonomia, a imputação de tratamento isonômico e igualdade de oportunidade na disputa a quaisquer interessados, bem como, pelo princípio da probidade administrativa, uma atuação honesta com todos os licitantes.

Imperioso destacar, ainda, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo, porquanto estabelecem que as regras traçadas para o procedimento licitatório devem ser fielmente observadas por todos, evitando-se alterações de critérios de julgamento, bem como impõe à administração a obrigação de respeitar estritamente as regras que tenha previamente estabelecido para disciplinar o certame licitatório, nos termos do Art. 41 da Lei nº 8.666/93.

Com isso, vejamos abaixo o julgamento dos pontos impugnados do instrumento convocatório:

a) **Da exigência do reconhecimento de firma e autenticação de documentos:**

O art. 3º da Lei nº 13.726, de 8 de Outubro de 2018 dispensa a exigência de reconhecimento de firma e autenticidade dos documentos no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vejamos:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;

V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;



VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque. (**grifos nossos**)

Segundo o referido diploma legal, o reconhecimento da autenticidade de firmas deve ser feito pelo próprio agente administrativo que recebe o documento. Para tanto, o servidor pode estar presente diante do ato da assinatura ou confrontá-la com aquela que consta no documento de identidade do signatário.

O mesmo vale para a autenticação de cópias de documentos. O ato deve ser realizado pelo servidor, ao compará-las com os originais.

Assim, o subitem 2.4 do edital deverá ser retificado para a retirada da expressão "... deverá ser reconhecida firma em cartório", e o subitem 3.7 deverá ser excluído na sua integralidade.

**b) Da exigência do alvará de funcionamento:**

O subitem 3.1, alínea "d" do instrumento convocatório impugnado exige o alvará de funcionamento da empresa licitante, como um dos documentos obrigatórios na fase de habilitação jurídica. Vejamos:

**3.0. DA HABILITAÇÃO**

**3.1. Relativa à habilitação jurídica:**

[...]

**d) Alvará de funcionamento.**

A Lei de Licitações determinou de forma **taxativa** quais seriam os documentos a serem exigidos para habilitação nas licitações públicas. *Ipsis litteris*:

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.**

O art. 28 da Lei nº 8.666/93 especificou os documentos relativos à habilitação jurídica da licitação. Vejamos:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

**I - cédula de identidade;**

**II - registro comercial, no caso de empresa individual;**

**III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;**

**IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;**





V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se posicionou acerca da exigência de alvará de funcionamento nos editais de licitação. Vejamos:

Assunto: Licitação. Habilitação jurídica. Documentação. Alvará. Funcionamento. Exigência. Ementa: **Para fins de habilitação jurídica, é vedada a exigência de apresentação de alvará de funcionamento sem a demonstração de que o documento constitui exigência do Poder Público para o funcionamento da licitante, o que deve ser evidenciado mediante indicação expressa da norma de regência no edital da licitação.** (Acórdão 7982/2017 Segunda Câmara, Representação, Relator Ministra Ana Arraes)

Vejamos abaixo outros julgados acerca do tema:

LICITAÇÃO – ARGUIÇÃO DE PERDA DE OBJETO AFASTADA – HABILITAÇÃO – REGULARIDADE FISCAL – **ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO** – EXIGÊNCIA DE CÓPIA AUTENTICADA OU DOCUMENTO ORIGINAL – DOCUMENTO NÃO ELENCAO NA LEI Nº 8.666/93 – SEGURANÇA CONCEDIDA. Não prospera a arguição de perda de objeto em razão da publicação do resultado da concorrência, se ainda houver pendente de julgamentos recursos aviados pela licitante. A finalidade do procedimento licitatório é obter a melhor proposta para a Administração Pública, mediante o maior número de concorrentes possíveis. O edital ao **exigir a apresentação de documento não elencado nos artigos 27 e 29 da Lei nº 8.666/93 como comprovação de regularidade fiscal, fere os princípios da ampla concorrência e acessibilidade, além de afrontar o princípio da razoabilidade.** (MS 84365/2009, DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, SEGUNDA TURMA DE CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PRIVADO, Julgado em 17/11/2009, Publicado no DJE 11/12/2009) (Destacamos)

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO RESIDENTES NO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. **EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO NA FASE DE HABILITAÇÃO.** EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS E PESSOAL TÉCNICO ESPECIALIZADO PARA HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA AO PREGOEIRO E SUBSCRITOR DO EDITAL (...) **Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por**



unanimidade, em conformidade com a ata de julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) julgar procedente a denúncia, considerando irregulares: a) a exigência de alvará de funcionamento na fase de habilitação; b) a exigência de comprovação de disponibilidade de equipamentos e pessoal técnico especializado para habilitação; e c) a ausência de ampla pesquisa de preços; II) deixar de aplicar multa pela ausência de ampla pesquisa de preços, nos termos da fundamentação; III) aplicar multa ao Senhor Diego José de Souza Moreira, pregoeiro e subscritor do edital, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas irregularidades discriminadas nos itens a e b, o que totaliza o montante de R\$2.000,00 (dois mil reais), a teor do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal; IV) deixar de aplicar multa ao Senhor Marcelo Faria Pereira, prefeito municipal, por entender que as falhas apuradas nos presentes autos são de responsabilidade exclusiva do pregoeiro, mas recomendando-lhe que, nas próximas licitações, não restrinja a cotação de preços aos fornecedores locais, bem como realize ampla pesquisa nos sites dos órgãos públicos; V) determinar a intimação das partes, após a deliberação; VI) determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.(TCE-MG – DEN: 944779, Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO, Data de Julgamento: 10/05/2016, Data de Publicação: 14/06/2016) (Destacamos)

(...) Sendo assim, exigir o alvará de funcionamento como condição de habilitação da licitante implica na imposição de cláusula ou condição que importe em frustração do caráter competitivo do certame. Entende-se que, se a Lei nº 8666/93 veda a existência de qualquer cláusula ou condição que frustre o caráter competitivo, se o rol dos artigos 27 a 31 é taxativo, ou seja, não admite que a autoridade amplie suas exigências, e se a legislação específica que regulamenta a modalidade Pregão, Lei nº 10520/2002, sequer faz menção, em seu inciso XIII do artigo 4º, à exigência do alvará de funcionamento, à autoridade administrativa é vedado incluir no edital essa exigência. (Processo nº 877079 – Primeira Câmara – Relator: Conselheiro José Alves Viana – Julgamento em: 12/11/13) (Destacamos)

Assim, considerando que não foi apontado nenhuma legislação própria do Município exigindo o alvará de funcionamento da empresa, em obediência ao art. 28, inciso V, da Lei nº 8.666/93 e do Acórdão nº 7982/2017 do TCU, bem como a frustração da competitividade do certame com a referida exigência, o instrumento convocatório deverá ser retificado para a retirada da alínea "d" do subitem 3.1.

c) Da obrigatoriedade da comprovação de regularidade fiscal da matriz e da filial:

O subitem 3.2.1. do instrumento convocatório ora sob análise trás a exigência da comprovação da regularidade fiscal da matriz e filial, quando o licitante se tratar de filial.





Primeiramente, cumpre destacar que a matriz e a filial são estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica, sendo a primeira o estabelecimento principal, a qual dirige as demais empresas que são as filiais, tendo esta última a característica de subordinação à matriz.

No tocante à participação nas licitações, o Tribunal de Contas da União já se manifestou no seguinte sentido:

"[Relatório]

14. Acrescente-se que, se a matriz participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu CNPJ. Ao contrário, se a filial é que participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu próprio CNPJ.

15. Destaca-se, ainda, que há certos tributos, especialmente em relação ao INSS e ao FGTS, cuja arrecadação pode ser feita de forma centralizada, abrangendo, portanto, matriz e filiais. Se assim o for, tais certidões, mesmo as apresentadas pelas filiais, são expedidas em nome da matriz, sem que nisto haja qualquer ilegalidade.

[...]

20. Pelo exposto, tanto a matriz, quanto à filial, podem participar de licitação e uma ou outra pode realizar o fornecimento, haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica. Atente-se, todavia, para a regularidade fiscal da empresa que fornecerá o objeto do contrato, a fim de verificar a cumprimento dos requisitos de habilitação.

21. Caso comum, por força da necessidade de comprovação da regularidade fiscal, prevista no inciso IV do art. 27 da Lei n.º 8.666/93, é o de diversas empresas (filiais) apresentarem, para esse fim, documentos emitidos sob o CNPJ de suas matrizes, em razão de suas certidões estarem vencidas. Desse modo, alegam serem válidas tais certidões, uma vez que o recolhimento dos tributos e das contribuições federais é realizado de forma centralizada pela matriz, abrangendo, portanto, suas filiais." (TCU. Acórdão nº 3056/2008 – Plenário. Min. Rel. Benjamin Zymler. Julgado em 10/12/2008) (grifos nossos).

Assim, o subitem 3.2.1 deverá ser retificado, de forma a exigir que a empresa licitante apresente os documentos da matriz OU da filial, a depender da empresa que for executar o contrato.

**d) Da quitação da empresa junto ao conselho profissional correspondente:**

O subitem 3.3, alínea "a", da presente licitação, trouxe a exigência de quitação da empresa no conselho profissional competente como comprovação de qualificação técnica.

Ocorre que, tal exigência é considerada ilegal, conforme o Acórdão nº 2472/2019 do Tribunal de Contas da União. Vejamos:



**Acórdão 2472/2019** Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. CREA. Quitação.

**É ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea para fins de habilitação**, pois art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade. O disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral).

Com isso, poderá ser exigido a INSCRIÇÃO da empresa licitante no conselho correspondente e não a prova de quitação junto à entidade, devendo o Município de Forquilha/CE retificar o subitem em epígrafe.

**e) Da exigência da inscrição da licitante e de profissional junto ao Conselho Regional de Administração:**

O edital em epígrafe exigiu, no subitem 3.3, "c", "c.1" e "d", a comprovação de inscrição de profissional no Conselho Regional de Administração (CRA), como forma de comprovação de qualificação técnica.

Ocorre que, o objeto da licitação trata da prestação de serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos e coleta e transporte de resíduos sólidos da saúde, não tendo o CRA equivalência na atividade finalística do processo licitatório em apreço.

Vejam os abaixo alguns julgados acerca do tema:

**Acórdão 4608/2015 – Primeira Câmara**

Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980.

[...]

8. A jurisprudência desta Corte de Contas vem se assentando no sentido de **não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração – CRA para a participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto a Conselho Regional de Administração se mostra pertinente.** Não é o caso da contratação de serviços de vigilância armada objeto do pregão em questão. (v.g. Acórdãos 2.475/2007, 1.449/2003 e 116/2006, todos do Plenário e Acórdão 2.308/2007 – 2ª Câmara.) **(grifos nossos).**





**Acórdão Nº 1841/2011 – TCU - Plenário:** Atividades não relacionadas às específicas dos profissionais de Administração não exigem registro perante o Conselho Profissional da categoria. (grifos nossos).

Assim, a cláusula editalícia em comento merece reforma.

**f) Da exigência de certidão simplificada e específica da empresa licitante:**

O subitem 3.4, alíneas "c" e "d", do edital ora sob análise, exigem a Certidão Simplificada e Certidão Específica da empresa licitante, expedida pela junta comercial da sede da licitante.

O art. 28 da Lei nº 8.666/93, que trás a documentação que pode ser exigida em sede de habilitação jurídica, não trouxe as certidões supracitadas em seus incisos. Vejamos:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Ademais, o parágrafo quinto do art. 30 da Lei nº 8.666/93 traz a seguinte disposição:

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que é ilegal a exigência supracitada, senão vejamos:

Acórdão 7856/2012 – 2ª Câmara – Relator Ministro Aroldo Cedraz  
**É indevida a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, por não estar prevista no art. 28 da Lei 8.666/1993 (grifos nossos).**



Acórdão 1778/2015 – Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler  
**Certidão simplificada de Junta Comercial estadual não substitui os documentos exigidos para a habilitação jurídica dos licitantes**, uma vez que a possibilidade para permuta documental deve estar prevista em lei, tal como ocorre com o registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, nos termos do art. 32, § 3º, da Lei 8.666/1993 (grifos nossos).

**Acórdão de Relação 1784/2016 – 1ª Câmara**

[...]

c) dar ciência ao município de Coaraci- BA de que a não aceitação de documentos autenticados digitalmente por cartórios competentes, encaminhados por licitantes, contraria o disposto art. 32 da Lei 8.666/93, com redação dada pela Lei 8.883/94; e de que (b) a exigência de apresentação de Certidão Simplificada da Juceb, com prazo de emissão não superior a 30 dias da data da abertura do certame, como condição para a habilitação de licitantes, contraria o disposto no § 5, art 30, da mesma Lei (grifos nossos)

TC 004.928/2012-1

VOTO

1. [...]

4. De acordo com o voto do Exmo. Ministro-Relator, as condenações se deveram às irregularidades verificadas durante a auditoria mencionada, as quais resumiu conforme se segue:

I – [...];

II – **inabilitação de empresas participantes da Tomada de Preços 4/2008, em face de exigências inadequadas e ilegais, resultando na restrição à competitividade do certame, especificamente quanto:**

a) **exigência inadequada de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante; e**

b) [...].

5. [...]

8. Também não houve justificativa adequada para a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do estado sede da licitante. **Tal documento não se inclui entre aqueles elencados na Seção II da Lei n.º 8.666, de 1993, que trata dos procedimentos de habilitação e restringe o rol de exigências quanto a isto em processos licitatórios. (grifos nossos)**

Assim, a exigência em epígrafe deverá ser excluída do instrumento convocatório.

**g) Da licença de operação:**

Aduzimos que a empresa supra contesta apenas as exigências contidas no item 3.3.h, sobre a exigência de Licença de operação expedida pelo Órgão Ambiental Estadual Competente da Jurisdição da Licitante.





3.3.h – Licença de Operação para Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Comuns e/ou Especiais de Saúde e Similares, conforme o caso, emitida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, conforme previsto na Resolução Coema nº 10, de 11 de julho de 2015 que dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE.

Em resposta a impugnante objetivamente esclarecemos, que nunca é demasiada qualquer contestação, e que a exigência contida no edital em análise, porém quanto a licença ambiental do órgão competente estadual para a licitante, aduzimos que tem base legal, mormente no Art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

**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.**

Notemos que a resolução nº 10/2015 do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, citada pela impugnante prevê que algumas atividades possuem limite mínimo para classificação como micro a partir do qual o empreendedor deverá licenciar o empreendimento.

Dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE;

**Art. 1º.** Serão disciplinados nesta Resolução os critérios, parâmetros e custos operacionais de concessão de licença/autorização e de análise de estudos ambientais, referentes ao licenciamento ambiental das obras e atividades modificadoras do meio ambiente no território do Estado do Ceará conforme dispostos nos anexos desta Resolução.

**Art. 2º.** Estão sujeitos ao licenciamento ambiental a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e/ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, conforme previsão do Anexo I desta Resolução - Lista de Atividades Passíveis de Licenciamento Ambiental no Estado do Ceará, com classificação pelo Potencial Poluidor-Degradador – PPD, sem prejuízo de outras atividades estabelecidas em normatização específica.

**§ 1º.** O Licenciamento Ambiental no Estado do Ceará será regulamentado por meio de Resoluções expedidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, mediante Instruções Normativas e Portarias editadas pela SEMACE.

**§ 2º.** A lista de atividades passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Ceará, classificadas pelo Potencial Poluidor-Degradador – PPD, bem como pela classificação do porte dos empreendimentos, estão catalogadas nos Anexos I, II e III desta Resolução.



**Art. 3º.** As licenças ambientais serão expedidas pela SEMACE, com observância dos critérios e padrões estabelecidos nos anexos desta resolução e, no que couber, das normas e padrões estabelecidos pela legislação federal e estadual pertinentes.

Isto posto, no Anexo III, pag. 31 da resolução supra, consta que a atividade que não possuir caráter temporário, sendo classificada como permanente estará sujeita a Licença Ambiental de Operação, como é o caso dos serviços de coleta de resíduos sólidos que tem potencial poluidor.

AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL (*)		Número de Veículos			
Coleta e transporte de resíduos agrícolas, comerciais, urbanos e de construção civil (Atividade 03.05)		Pe	Me	Gr	Ex
		≤ 2	>2 ≤10	>10 ≤20	> 20
Potencial Poluidor-Degradador	MÉDIO	E	G	I	L

(\*) Obs: Se a atividade não possuir natureza ou caráter "Temporário", será classificada como "Permanente" e estará sujeita à Licença Ambiental de Operação (LO).

Percebe-se então que na coleta de resíduos sólidos para cumprimento de obrigações permanentes, se faz pertinente exigir tal Licença.

Vejamos o que decidiu o TCU ao tratar de assunto semelhante, resolveu:

9.3. recomendar à Universidade Federal do Pará que, em procedimentos licitatórios futuros em que seja obrigatória a apresentação de licença ambiental de operação por parte das firmas interessadas, planeje adequadamente a licitação de forma a que seja lançado o edital com antecedência suficiente para que, observada a legislação ambiental e os prazos requeridos pelo Órgão local Responsável pela concessão de licenças, possam as empresas requerer, antecipadamente, bem como dispor, no momento da licitação, das respectivas licenças ambientais necessárias à execução do objeto licitado; (TC-002.320/2010-0, ACÓRDÃO Nº 870/2010 – TCU – Plenário)

Desta forma, concluímos que a exigência retro, encontra-se dentro do exigido pela lei, não havendo que se questionar, dada sua legalidade.

#### **h) Da exigência de Plano de Metodologia de Execução:**

O questionamento da impugnante centra-se em afirmar que a metodologia exigida no edital regedor não guarda critérios objetivos para avaliação, que discordamos e comprovaremos a legalidade e razoabilidade da exigência quanto ao objeto da licitação.

A exigência em comento tem base legal no Art. 30, parágrafos oitavo e nono, que transcrevemos.





§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

Notemos que a exigência é cabível ao objeto licitado pois se faz cabível para serviços de grande vulto e alta complexidade, quando se envolve alta especialização, mormente quando se possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

Além disso, "serviço essencial", tem conceito com precisão pela Lei n.º 7.783/89 que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

O art. 10 da referida lei relaciona os serviços ou atividades consideradas essenciais, tanto públicos quanto privados:

*Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:*

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;*
- II - assistência médica e hospitalar;*
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;*
- IV - funerários;*
- V - transporte coletivo;*
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;*
- VII - telecomunicações;*
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;*
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;*
- X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea;*
- XI - compensação bancária.*
- XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social;*
- XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*



XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade

XV - atividades portuárias

A metodologia é plenamente aceitável e Marcai Justen Filho assim se posiciona:

*Destaque-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. (...) É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. E que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço. (Justen Filho, Marcai. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 465.)*

Tratando do assunto o voto da conselheira Marli Vinhadeli, do Tribunal de Contas-DF, proferido no Processo nº 1630/039 : (Sessão Ordinária nº 3860, de 19/08/04):

*21. Nesse particular, o § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, prescreve os limites referentes à documentação relativa à qualificação técnica, facultando à Administração, no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, [...] exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.*

É possível a exigência de metodologia de execução em licitações para contratação da prestação de serviços públicos de limpeza urbana, tipo menor preço, conforme se depreende do julgado da Denúncia 838601, na sessão da Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais, do dia 05/07/2012, Conselheiro Relator Sebastião Helvécio:

*A.1 -Da exigência da metodologia da execução nas licitações do tipo menor preço. A metodologia de execução está expressamente prevista no art. 30, §8º, da Lei nº 8.666/93, o qual determina que - nos casos de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica - poderá a Administração exigir-la dos licitantes e que sua avaliação, para efeito de aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Destarte, apesar de a denunciante aduzir que*





tal exigência é incompatível com a "modalidade de Concorrência Tipo Menor Preço Global", entendo que a argumentação não se impõe. A metodologia de execução poderá ser adotada independentemente do tipo de licitação, seja menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas desde que a obra, o serviço ou a compra envolva alta complexidade técnica. Importa salientar que as licitações de alta complexidade técnica - como a do caso em análise - são definidas como aquelas cujo objeto abranja alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, nos termos do §9º do art. 30 da Lei n. 8.666/93. Entretanto, essa metodologia não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas deve ser avaliada como aceitável ou não. Diga-se, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.

Desta forma, concluímos que as exigências retro-mencionadas, encontram-se dentro pela legislação vigente, não havendo que se questionar, dada sua legalidade.

Por sua vez, pondera Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, citando Antônio Carlos Cintra do Amaral:

*"2. A Lei nº 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inc. II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inc. XXI do art 37 da Constituição Federal".*

Essa, inclusive, é a inteligência do Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

*"Administrativo.Licitação.Interpretação do art 30, II e §1º, da Lei 8.666/93.*

*1. ....*

*2.'O exame do disposto no art 37, XXI da Constituição Federal, e sua parte final, referente a 'exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações', revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe' (Adilson Dallari).*



A mais que não é novidade alguma que a administração pública se depara com frequência com aventureiros que acabam ganhando licitações vultuosas e não honram os compromissos, expondo a Administração a frustrações por contratar com empresas incapazes de tocar o contrato, quando não se detecta isso na fase de licitação ainda, constatando-se pura má fé de licitantes descompromissados com a legislação vigente.

Notadamente que a lei de licitações "não proíbe o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica, mas, sim, deixando que a decisão quanto a essa questão fique a critério da autoridade licitante, que deve decidir quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto, nos termos da legislação vigente.

Novamente invocando a Corte Superior de Justiça, citamos o seguinte julgado que corrobora o alegado:

*"Administrativo. Procedimento Licitatório. Atestado Técnico. Comprovação.*

*Autoria. Empresa. Legalidade.*

*Quando, em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está sendo violado o art. 30, §1º, II, caput, da Lei nº 8.666/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade e eficiência, objetivando não só a garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção à pedra de toque do ato administrativo -a lei - mas com dispositivos que busquem resguardar a Administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa.*

*Recurso provido (Resp. nº 44.750-SP, rei. Ministro Francisco Falcão, 1º T., unânime, DJ de 25.9.00)"*

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

(...)

**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. (grifamos).

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, este é o entendimento da jurisprudência, inclusive administrativa, caso do Tribunal de Contas da União, como se apontou, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público."*

Jessé Torres Pereira Júnior, na obra COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6ª edição, pag. 345, comenta:

*"A prova de haver o habilitante tomado conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação servirá a segundo propósito, qual seja o de vincular o licitante a tais condições locais, por mais adversas que possam revelar-se durante a execução, desde que corretamente indicadas na fase de habilitação. Sendo que esta a hipótese, não se admitirá escusa para inexecução, fundada em alegadas dificuldades imprevistas no local em que se deva realizar obra ou serviço."*

A administração no zelo pela coisa pública e em prol do interesse público deverá sempre que a licitação ensejar o dispêndio de vultuosas quantias, exigir e certificar-se que o futuro contratado possui condições de tocar o pretenso contrato.

A nosso ver, poderia até ser considerada desídia dessa Administração deixar de exigir tais condições das empresas licitantes, face à complexidade do objeto envolvido, sob pena de, não raro, restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar.

Sequer poder-se-ia afirmar, neste caso, que as exigências editalícias seriam restritivas da competição, nos termos do art. 3º, §1º, inc. I da Lei 8.666/93.

Com efeito, proclama o mencionado artigo:

**"§1º do art. 3º. É vedado aos agentes públicos:**

***l-admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustem o seu caráter competitivo e estabelecem preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede, ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato" (grifo nosso).***





Assim sendo, não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam legais, pertinentes e relevantes ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a *ratio legis*.

O renomado Marçal Justen Filho, diz em relação ao art. 3º, §1º da Lei em tela:

*"O dispositivo não significa, porém, vedação à cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas. Nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. **Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada**, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A inviabilidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF (... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações)".*

Um pouco mais adiante diz:

*"O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir"*

Ademais, as exigências ora contestadas, nada mais objetivam, que o zelo desta Administração é contratar somente com fornecedores que tenham condição **técnica** e **econômico-financeira**, comprovadas ainda na licitação, de atenderem na íntegra a contratação que derivará de tal procedimento.

Tais objetivos, aliás, estão muito bem delineados por Verri Jr., Luiz Tavolaro e Teresa Arruda Alvim Wambier, quando afirmam:

*"(...) o processo licitatório deve servir para verificação das 'qualificações técnica e econômica'"(dentre outras) "do licitante. Não é difícil entender o porquê dessa previsão. Basta lembrar que os contratos administrativos envolvem o dispêndio de **recursos públicos** e destinam-se a obter prestações de **interesse público** - recursos e interesses estes que não podem ser colocados em risco. Logo, ao escolher seu parceiro contratual, a quem vai entregar dinheiro público e confiar a persecução do bem público, o Poder Público pode - e deve - formular exigências destinadas a obter excelente garantia de que o contratado está apto, tanto **técnica** como economicamente, a cumprir o avençado. Deixar de fazê-lo seria violar a Constituição, colocando em risco valores por ela especialmente protegidos. Assim, no **contrato administrativo justifica-se uma cautela redobrada, um rigor especial, na escolha do contratado. Não é possível celebrar contrato com pessoa incapaz de oferecer, já durante a licitação, garantias de que terá capacidade econômica de tocar o empreendimento, bem como capacidade técnica para fazê-lo com competência. A formulação, nos editais de licitação, de exigência a serem atendidas pelo licitante, a fim de comprovar sua qualificação técnica e econômica, tem base constitucional;...trata-se simplesmente de fazer prevalecer o interesse público (qual seja: o de não correr o risco de contratar com empresas desqualificadas) sobre o interesse privado (a saber: o de obter o máximo possível de negócios)."***(grifou-se) In Licitações e Contratos Administrativos; São Paulo : RT, 1999, p. 100.





Desta forma, concluímos que a exigência retro-mencionada, encontram-se dentro do exigido pela lei, não havendo que se questionar, dada sua razoabilidade.

#### IV - DA CONCLUSÃO

Dessa forma, diante de todo o exposto, decido **CONHECER** a presente impugnação, para, no mérito, **DEFERIR PARCIALMENTE** os pedidos constantes na exordial, devendo serem realizadas as modificações no Edital de Concorrência Pública nº PMF-21.06.09.01-CP, que tem como objeto a "Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos e coleta e transporte de resíduos sólidos da saúde, para atender as necessidades das unidades administrativas do Município de Forquilha/CE".

Forquilha (CE), 22 de Julho de 2021.

  
Edgleison Silveira Marinho

Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Forquilha