



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO EDITAL PREGÃO PRESENCIAL Nº 20/2021 PROCESSO Nº 31/2021

Objeto: Contratação de empresa para execução de serviços de limpeza urbana, compreendendo o fornecimento de equipe padrão para a realização de varrição manual, roçada manual e mecânica de vias e logradouros públicos, realização de serviços correlatos e complementares aos serviços de limpeza urbana e capina.

EMPRESA IMPUGNANTE: EVOLUÇÃO SERVIÇOS E SOLUÇÕES AMBIENTAIS

Na petição apresentada, a impugnante requer as seguintes retificações ao edital:

- Que sejam inseridas cláusulas de comprovação de qualificação econômico-financeira e qualificação técnica pelos proponentes licitantes;
- Que seja retificada a planilha de custos, a fim de que seja incluído o valor do adicional de insalubridade e do ticket alimentação e também a inclusão de planilha dispondo acerca das instalações mínimas necessárias para a prestação do serviço;
- Que se as alterações pleiteadas forem julgadas procedentes, que o edital seja republicado.

Dada à tempestividade da petição, analisando as razões apresentadas pela referida empresa, passamos ao mérito.

DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO:

a) Que sejam inseridas cláusulas de comprovação de qualificação econômico-financeira:

A lei 8.666/93, em seu artigo 31, define os documentos que podem ser solicitados para comprovação da qualificação econômica financeira da empresa:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no “caput” e §1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

A qualificação econômico-financeira é composta por um conjunto de dados e informações condizentes com a natureza e as características e/ou especificidades do objeto, capazes de aferir a capacidade financeira da licitante com referência aos compromissos que terá de assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.

Os índices econômicos indicados na Lei 8.666/93, notadamente no artigo 31, §§ 1º e 5º, destinam-se exclusivamente à seleção dos licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente a assegurar a execução integral do contrato. O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro, pudessem vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentarem capacidade para concluir o objeto da obrigação.

A fixação dos índices deve ser suficiente para demonstrar a capacidade financeira da licitante em executar o contrato. Não se pode fixar índice excessivo ou insuficiente para se demonstrar a boa saúde da licitante em executar o objeto a ser pactuado. Esse entendimento foi proferido pelo TCU no Acórdão 170/2007, Plenário que entendeu ser "vedada a exigência de índices contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação".

Na impugnação a empresa sugere os documentos que deveriam ser exigidos para comprovação da qualificação econômico-financeira, dentre os quais destacamos o item b.3, da cláusula 6.1.4:

"b.3) As empresas que apresentarem resultado inferior a 1(um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), deverão comprovar patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação ou item pertinente".

Quanto à escolha da adoção de outros critérios para comprovação de qualificação econômica da empresa, como requer a impugnante, ao mencionar que as empresas que não atinjam os índices exigidos neste edital possam ser realizados através da comprovação do capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo **entendemos não ser pertinente**.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

O próprio Tribunal de Contas da União, reconheceu que não existiria um direito subjetivo do particular a suprir a insuficiência do índice por meio da comprovação do patrimônio líquido ou do capital social mínimo, vejamos:

*No entanto, conforme preveem o artigo 31, § 2º, da Lei n. 8.666/93 e a própria instrução normativa supramencionada, **não é obrigatório** que a Administração estabeleça no ato convocatório a possibilidade de as licitantes que não apresentarem índices contábeis maior ou igual a 1 demonstrarem, para fins de habilitação, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou prestação de garantia. Tal previsão é ato discricionário da Administração. (Acórdão nº 5.900/2010, 2ª C., rel. Min. Bejamim Zymler)*

No acórdão 1214/2013, do TCU, restou consignado que o patrimônio líquido independe dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral, in verbis:

“O grupo entende que deve ser sempre exigido que a empresa tenha patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, independentemente dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral. O grupo ressalta que empresas de prestação de serviço são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo para honrar seus compromissos, sendo necessário que elas tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Assim, propõe que se exija dos licitantes que eles tenham capital circulante líquido de no mínimo 16,66% (equivalente a 2/12) do valor estimado para a contratação (período de um ano)”.

Como dito acima, não há impedimento legal nem mesmo normativo para que haja a comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo, independentemente da comprovação dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e endividamento, o que não caracteriza cumulação indevida à luz da lei e do acórdão citado.

Diante todo o exposto, **entendemos ser pertinente** a inclusão da exigência do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, inclusão da exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo e ainda a avaliação da boa situação financeira da empresa através de índices contábeis, visando a comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa, além da certidão de negativa de falência ou concordata já solicitada, uma vez que trata-se de contrato de serviço continuado, de valor relevante e que demandará da empresa a que o objeto for adjudicado, sólida capacidade financeira para honrar os compromissos decorrentes da contratação.

b) Que sejam inseridas cláusulas de comprovação de qualificação técnica:

Em sua impugnação a empresa sugere que o atestado pertinente para comprovar a qualificação da empresa, bem como do responsável técnico deve ser aquele emitido por pessoa jurídica, porém, **registrado no CREA** e sugere a redação ideal da cláusula relativa à qualificação técnica.

Constata-se que o Edital não exigiu qualquer formação em engenharia para os serviços que serão executados e não há qualquer serviço de estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica em que se faz necessário um engenheiro.

Cita-se o Acórdão 1884/2015-Primeira Câmara do TCU, data da sessão 07/04/2015:

A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), **deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos autos do processo nº 749430/19, que trata de Representação da Lei nº 8.666/1993 proferiu medida cautelar **suspendendo a licitação** que apresentava como objeto a “contratação de empresa especializada em limpeza pública urbana, para a prestação de serviços de varrição de ruas e praça, poda de árvores e capina manual e mecânica, entre outros”, pois o edital exigiu para fins de habilitação que as licitantes e seus responsáveis técnicos demonstrassem estar registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA – PR) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU – PR), bem como que esses profissionais façam parte do quadro permanente da empresa. Nos referidos autos, o Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha fez constar em seu despacho:

“...varrição de vias públicas, podas de árvores, capina de vegetação entre outras atividades - não demandam serviços de engenharia que dependeria de registro nas referidas entidades.”

No mesmo sentido, o TCE- PR também suspendeu o Edital de Concorrência nº 20/2019, lançado pela Prefeitura Municipal de Apucarana que tinha por objeto a “contratação de empresa prestadora de serviços de varrição manual das vias públicas”, em que era exigido para a habilitação no certame um engenheiro civil ou arquiteto como responsável técnico pelos serviços licitados.

Em sua manifestação, o Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães considerou que “a previsão do edital pode prejudicar a competitividade do procedimento licitatório e, consequentemente, gerar uma contratação economicamente desfavorável à administração” (Processo nº 785488/2019, Despacho nº 1221/2019 – Gabinete do Conselheiro Fernando Guimarães).

Sendo assim, a exigência de que a empresa interessada seja inscrita em órgão de classe profissional e que possua empregados nessa mesma condição, só poderá ser traçada quando houver relação entre a atividade regulamentada pela entidade profissional e o objeto licitado. No caso, para que se possa exigir inscrição no Crea ou no CAU, deve o objeto da licitação estar diretamente relacionado com obra de engenharia ou atividade de arquitetura, o que não se constata no presente caso.

Destacamos que de acordo com os normativos do sistema CONFEA / CREA o único serviço constante no presente edital que estaria sujeito a sua fiscalização seria o de roçada mecanizada, no entanto, este serviço representa a menor parcela dos serviços ora contratados.

Do total de postos de trabalho do edital, 17 (dezessete) apenas 04 (quatro) serão destinados aos serviços de roçada mecanizada, o que representa apenas 23,52% do total dos serviços. Dessa forma, podemos concluir que 76,47% referem-se a serviços que não são fiscalizados pelo CREA.

O Tribunal de Contas da União, em seu acórdão 2816/2009 – Plenário, definiu que a comprovação de capacidade técnica profissional deve ser exigida apenas das parcelas de maior relevância, conforme transcrito abaixo:

“A Lei nº 8.666/93 limita a exigência de comprovação técnico-profissional às parcelas mais significativas e de maior valor, haja vista que o objetivo maior do processo licitatório, nos termos do seu art. 3º, caput, não é o de garantir, exaustivamente, a regularidade da atividade do proponente, mas sim a de propiciar à administração a proposta mais vantajosa, mediante a máxima competitividade, que por sua vez é favorecida quando a administração dispensa um tratamento isonômico aos licitantes e



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

observa, rigorosamente, o disposto no art. 37, inciso XXI, da CF e no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

No âmbito dos contratos administrativos, os conselhos de fiscalização profissional exercem, plenamente, as suas atividades, independentemente de as profissões estarem previstas como critério de habilitação técnica do edital de licitação. Cabe à empresa contratada observar as exigências dessas entidades, podendo, inclusive, contestá-las em juízo quando as considere ilegais ou abusivas. Não compete à administração atuar em substituição aos conselhos de fiscalização.

Oportuno trazer à colação o voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa ao relatar o Acórdão 597/2007 – Plenário, no qual Sua Excelência lembrou que este Tribunal já manifestou, em outras oportunidades, no sentido de que a exigência de registro em entidade de fiscalização profissional deve ser limitada à inscrição no conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante (Decisão n. 450/2001 - Plenário e Acórdão n. 2.521/2003 - 1ª Câmara, por exemplo). O Pleno, acolhendo o voto do Relator, determinou à entidade que:

9.3.1. restrinja-se a solicitar das empresas licitantes a apresentação de certificados expedidos por conselhos de classe referentes à atividade básica do objeto da contratação, em conformidade com o art. 1º da Lei n. 6.839/1980;

A atividade básica, de maior significância e de valor significativo do objeto da licitação, consiste na limpeza e higienização dos sanitários, das vias e logradouros, pátios e pavilhões, bem como das áreas administrativas”.

(.....)

6. Examinando os autos, verifiquei que, dos serviços de maior relevância enumerados na letra “c” do subitem 5.2.4 do Edital (fls. 16), destacam-se, em termos quantitativos, o de varrição/lavagem de vias e logradouros, o de zeladoria de sanitários públicos e o de limpeza de bocas de lobo. Se tais serviços forem examinados sob a ótica da participação no montante a ser contratado, eles se destacariam da mesma forma, como se pode concluir das pesquisas de preço e das propostas comerciais apresentadas (fls. 02/49 e 564/565, anexo 1). Assim, entendo ser excessiva e restritiva a exigência de certidão de registro ou inscrição da licitante e de seu responsável técnico (engenheiro agrônomo ou florestal) no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

Ainda sobre o tema, citamos trecho do acórdão nº 1884/2015 – Primeira Câmara:

A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação .

Diante de todo o exposto, entendemos que este trecho impugnado não será acatado.

c) Que seja reformulada a Planilha de encargos – anexo IX:

A empresa alega que falta na planilha de custos os itens: adicional de insalubridade e ticket alimentação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA
ESTADO DE MINAS GERAIS

Sobre este ponto cumpre esclarecer que inicialmente, equivocadamente, havia sido publicada uma planilha de custos em que não constavam os custos com adicional de insalubridade, o ticket alimentação e o vale transporte.

No entanto, após a verificação do erro, a planilha correta foi publicada no site do Município (www.novaera.mg.gov.br), Aba Licitações, contendo todos os itens ora questionados, conforme demonstrado abaixo:

ANEXO IX . 2 - AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS - CUSTO MENSAL			
I - Salário estimado do profissional			
		Convenção Coletiva: (*)	
		Salário base da categoria (**)	1.133,83
II - Composição da remuneração			
		Salário	1.133,83
		Insalubridade (40%)	440,00
Total da remuneração			1.573,83

ANEXO IX . 6 - CUSTO TOTAL DA CONTRATAÇÃO					
I - Mão-de-obra					
Nrº	Categoria	Quantidade de postos	Custo unitário	Custo mensal	Custo total
1	Auxiliar de serviços gerais	17	2.752,17	46.786,89	561.442,68
Valor Total Mão-de-obra				46.786,89	561.442,68
II - Demais componentes					
Nrº	Item				Custo total
1	Uniformes			753,26	9.039,14
2	Ferramentas			2.323,07	27.876,90
3	Equipamentos			8.607,91	103.294,93
4	Vale cesta			3.952,78	47.433,40
5	Vale transporte			2.692,80	32.313,60
6	Desconto legal sobre transporte (máximo 6% sal.base)			-1.156,51	-13.878,12
7	Seguro de vida			208,67	2.504,04
8	Outros benefícios (citar)				
				17.381,99	208.583,89
Bonificação de Despesas Indiretas - BDI					
	LDI	10,00%		6.416,89	77.002,66
	Despesas Administrativas / Operacionais	5,00%		3.208,44	38.501,33
Total – Bonificação de despesas indiretas				9.625,33	115.503,99
Sub-total				73.794,21	885.530,56



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA
ESTADO DE MINAS GERAIS

Tributação sobre o faturamento				
	ISSQN	5,00%	4.039,09	48.469,10
	COFINS	3,00%	2.423,46	29.081,46
	PIS	0,65%	525,08	6.300,98
Total - Tributos sobre o faturamento			6.987,63	83.851,54
Valor Total Geral				
			80.781,84	969.382,11

d) Que sejam indicadas as instalações mínimas necessárias:

O estabelecimento das exigências mínimas relativas à disponibilidade de instalações, aparelhamento e pessoal técnico, deve ser elaborado de acordo com o inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal, que determina só poderem ser feitas aos licitantes as exigências indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. Essas exigências podem ser estabelecidas em quaisquer tipos de objetos licitados, sejam obras, serviços, fornecimento de bens, etc. Não se deve confundir, porém, as instalações, o aparelhamento e o pessoal técnico que são essenciais à execução do objeto licitado com aqueles que são indispensáveis à garantia da execução contratual. Só há previsão constitucional para se exigir dos licitantes a segunda hipótese. O administrador público, ao elaborar o edital de licitação, conforme o objeto licitado e as necessidades da Administração, poderá se deparar com uma das duas hipóteses abaixo:

a) Não há instalações, aparelhamento ou pessoal técnico que possam ser considerados indispensáveis para garantir à Administração Pública o cumprimento da obrigação contratual decorrente da licitação.

b) Há instalações, aparelhamento ou pessoal técnico que possam ser considerados indispensáveis para assegurar à Administração Pública o atendimento dos objetivos colimados com a licitação.

Na primeira hipótese, o administrador público deve, obrigatoriamente, abster-se de exigir a indicação de instalações, aparelhamento e pessoal técnico, dispensáveis ao cumprimento da obrigação contratual decorrente da licitação, por falta de amparo constitucional.

No outro caso, o administrador público deve, obrigatoriamente, apresentar no edital de licitação a relação das instalações, do aparelhamento e/ou do pessoal técnico que os licitantes deverão declarar ter disponíveis na época da execução do contrato, pois, se elas são indispensáveis, não exigi-las colocaria em risco o interesse público.

Essa relação, para atender à norma constitucional, deve ser detalhada, especificando as características das instalações requeridas, os tipos, modelos, capacidade, etc. dos equipamentos, veículos e aparelhos desejados, bem como as funções, cargos, especialidades, formações e quantidades do pessoal técnico.

Não atende às determinações constitucionais o administrador público apenas exigir que os licitantes indiquem as instalações, equipamentos e pessoal técnico adequado e disponíveis para a realização do objeto licitado, transferindo a eles a responsabilidade de identificar quais seriam indispensáveis para assegurar à Administração Pública o atendimento dos objetivos colimados com a licitação.

A doutrina e a jurisprudência são unâimes em estabelecer que o cumprimento das exigências quanto às instalações, equipamentos e pessoal técnico, indispensáveis à execução contratual,



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ERA ESTADO DE MINAS GERAIS

dar-se-á apenas com a apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade, sob as penas cabíveis.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1351/2003 - 1ª Câmara) já decidiu reiteradas vezes sobre a questão, sempre com esse entendimento. Nessa linha de interpretação, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Súmula nº 14, determinando que:

“Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno”.

Como observado anteriormente, o cumprimento das exigências editalícias cabe exclusivamente aos licitantes, não sendo extensivo aos seus empregados, diretores, fornecedores, etc., se não houver comando legal específico. Assim, como nesse inc. II do art. 30 só há exigências a serem cumpridas pelos interessados, não cabe exigir dos licitantes que apresentem declaração de autorização de cada um dos profissionais indicados para a realização dos serviços licitados. A responsabilidade da indicação é exclusiva do licitante, ele é que declara que o profissional estará disponível para a execução do contrato decorrente da licitação, e que responderá civil e criminalmente pela sua falsidade. Da mesma forma que é vedado exigir-se que o licitante tenha a propriedade da instalação e dos equipamentos, também não se pode exigir que ele já tenha uma relação trabalhista ou contratual prévia com o pessoal técnico indicado. A própria Lei em comento, § 10, art. 30, permite a substituição dos profissionais indicados por outros de experiência equivalente ou superior na ocasião da execução contratual. Deve-se ressaltar que o pessoal técnico mencionado no texto legal não se resume aos responsáveis técnicos, nem ao pessoal de nível superior. O administrador público pode exigir, se for necessário para atingir os objetivos colimados com a licitação, disponibilidade de profissionais de nível médio e até de formação técnica prática. Não é possível requerer a apresentação de currículo do pessoal técnico por falta de amparo legal, pois a lei reserva essa exigência para os membros da equipe técnica, que se responsabilizará pela execução do objeto licitado, como mostrado anteriormente.

Dessa forma, este apontamento será acatado e com a retificação do edital serão indicadas as instalações mínimas necessárias para a execução do objeto e a exigência de declaração formal da empresa atestando sua disponibilidade.

Assim, considerando os fundamentos acima expostos, o Pregoeiro recebe a presente impugnação, **decidindo por julgá-la parcialmente procedente.**

Nova Era, 28 de junho de 2021.


Edmar Gonçalves
PREGOEIRO