

Processo: BEE 41841/1/2021

Interessada: Secretaria Municipal de Administração – SEMAD e demais órgãos participantes

Assunto: Impugnação – Pregão Eletrônico n.º 022/2021

PARECER JURÍDICO Nº 255/2021- CHEADV/ASSJUR

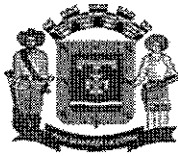
EMENTA: Parecer Técnico-Jurídico. Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 022/2021. Ausência da Exigência Ambiental na Habilitação-Qualificação Técnica - para locação de banheiros químicos. Fundamentação Legal: Lei n.º 8.666/1993, Lei 6.938/1981, Lei 9.605/98 e Resolução n.º 237/1997 - CONAMA. Provido em parte.

I. Do relatório

Por oportuno, ressalta-se que o exame do procedimento se restringe aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, fora do campo jurídico. Parte-se da premissa que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos.

O processo BEE n.º 41841/1 foi encaminhado à Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico n.º 022/2021, apresentada pela empresa REISFORTS SANEAMENTO MOVEL EIRELI, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 02.983.533/01-66, anexada no andamento n.º 06 do subprocesso 41841/1/2021.

O Pregão Eletrônico n.º 022/2021 tem como objeto: “Contratação de empresa especializada em locação de banheiros químicos portáteis móveis, para atender a Secretaria Municipal de Administração e demais órgãos da Administração, conforme condições e especificações estabelecidas no edital e seus anexos, para inclusão no Sistema de Registro de Preços”.



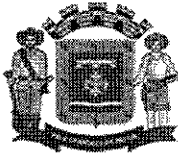
A empresa Impugnante – REISFORTS SANEAMENTO MOVEL EIRELI, insurge contra o edital em comento expondo que:

- (i) é omissa quanto à exigência de Licença Ambiental expedida pela Agência Municipal do Meio Ambiente “AMMA de Goiânia, por se tratar de atividade potencialmente danosa;
- (ii) o exercício de atividade potencialmente poluidora sem a licença ambiental devida é crime previsto na Lei de crimes Ambientais, conforme prevê a Lei 9.605/98;
- (iii) seja requisitado para a participação no certame que o CNAE e o objeto social da participante contemple o objeto da licitação, evitando-se, assim, a participação de empresas amadoras e aventureira desprovidas da expertise necessária, com base no princípio da supremacia do interesse público, e assim solicita:
 - a. seja requerido, como requisito de habilitação, a apresentação da **LICENÇA AMBIENTAL** expedida pela Agência Municipal do Meio Ambiente de Goiânia para a prestação dos serviços de locação de banheiros químicos;
 - b. seja determinado que os serviços, objeto do presente edital, constem no CNAE da empresa na Receita Federal e no objeto social, sob pena de inabilitação.

A GERPRE, por via do Despacho n.º 144/2021 (andamento n.º 04, do subprocesso 41841/1/2021), encaminhou os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, para análise e manifestação quanto aos questionamentos solicitados pela impugnante, em atenção ao subitem 10.2 do edital. Sugerindo, ainda, que, após, fosse redirecionado à Advocacia Setorial para sequenciamento dos atos.

Em resposta, a GERELA, por via do Despacho n.º 345/2021 (andamento n.º 08, do subprocesso 41841/1/2021), encaminha os autos à esta Advocacia Setorial, de acordo com o art. 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal n.º 131/2021, para análise quanto à possibilidade jurídica da inclusão almejada pela Impugnante, sem, contudo, manifestar-se tecnicamente sobre os apontamentos da empresa Impugnante.

É o relatório, passa a análise.



II. Da tempestividade da impugnação

A Lei nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, especificamente no seu art. 64, dispõe como pressupostos de admissibilidade do recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, sob pena de não conhecimento, a manifesta tempestividade do recurso a ser protocolizado perante órgão competente, por quem seja legitimado e antes de exaurida a esfera administrativa. Vejamos o teor do artigo em referência:

Art. 64. O recurso não será conhecido quando interposto ou oposto:

- I. fora do prazo;
- II. perante órgão incompetente;
- III. por quem não seja legitimado;
- IV. após exaurida a esfera administrativa.

A respeito da Impugnação, os itens 10.1, 10.1.1, 10.1.2, 10.2, 10.2.1 e 10.3 do edital do Pregão Eletrônico n.º 022/2021 – SRP, assim prevê:

10.1. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico ou via protocolo, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, apresentando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 22.16 deste Edital;

10.1.1. Não será admitida impugnação sem o nome completo ou razão social, CPF/CNPJ, endereço, telefones, e-mail, assinatura do impugnante e sendo pessoa jurídica deverá estar acompanhada de documento que comprove a representatividade de quem assina a impugnação.

10.1.2. O impugnante deverá certificar-se do recebimento pela SEMAD, caso o faça por meio eletrônico, isentando a Prefeitura de Goiânia de quaisquer responsabilidades por falha na transmissão de dados via internet.

10.2. Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação.

10.2.1. As respostas as impugnações serão divulgadas no site oficial da Prefeitura de Goiânia (www.goiania.go.gov.br), no site sistema plataforma de licitações COMPRASNET (www.gov.br/compras/pt-br).

10.3. Acolhido o pedido de impugnação contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame, caso a alteração implique na formulação da proposta. (grifo nosso).

A par disto, considerando que a data marcada para abertura da sessão foi designada para o dia 10.08.2021, conforme consta do aviso de licitação do Pregão Eletrônico n.º 022/2021 – SRP

 3



(andamento n.º 49, proc. n.º 41841); considerando que a impugnação, objeto de análise, foi protocolada no dia 05.08.2021 (andamento 06, sub proc. n.º 41841/1/2021), tem-se que a presente é tempestiva.

III. Dos fundamentos do direito

III.1. Do princípio da legalidade e da natureza jurídica do parecer

Instada a manifestar, ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital Pregão Eletrônico nº 022/2021-SRP, realizado pela empresa em epígrafe, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo a autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática posteriormente apresentada.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Assim, em atenção ao artigo 12, inciso VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, passa-se ao exame:

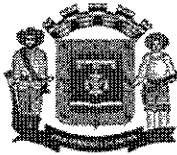
IV. Do mérito da defesa

IV.1. Da alegada necessidade de apresentação de licença ambiental para serviço de locação de banheiros químicos

Em questionamento ao Edital, a impugnante alega, *in verbis*:

Contudo, o edital em questão não mencionou a necessidade de apresentação de:

I. Licenciamento ambiental expedida pela Agência Municipal do Meio Ambiente “AMMA” de Goiânia para a prestação dos serviços de locação de banheiros químicos;



II. A necessidade de que o licitante tenha inscrito em seu objeto social a prestação do serviço ora licitado.

E mais, vejamos:

A atividade de locação de banheiros químicos revela-se potencialmente danosa ao meio ambiente porquanto além da existência de dejetos humanos, os tanques que recebe o material são preenchidos com produto químicos que precisam ser manuseados e retirados dos tanques através de processo de sucção por um caminhão limpa-fossa, o qual deverá dar a destinação correta aos dejetos em questão.

(...)

Outrossim, ressaltamos que o exercício de atividade potencialmente poluidora sem a licença ambiental devida é crime previsto na Lei de crimes ambientais, conforme abaixo consignado na Lei 9605/98.

Dito isto, é importante salientar que todos e quaisquer assuntos relacionados ao Meio Ambiente e a sua sustentabilidade é dever de todos, especialmente daqueles, cujas atividades podem causar danos. E, nesse sentido, pelo que se constata da Resolução n.º 237/1997, da CONAMA, o objeto do certame – locação de banheiros químicos, caracteriza-se como potencialmente nocivo, em razão dos dejetos humanos, que demandam um cuidado no tratamento, no transporte e, especialmente, no descarte.

O descarte de efluentes dos banheiros químicos deve ser feito somente em estações de tratamento certificada, caso contrário caracteriza como crime ambiental; o que justifica, também por este motivo, a necessidade da apresentação das referidas licenças da Contratada, de maneira que cabe à Administração garantir a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial e zelar pela promoção do desenvolvimento sustentável.

A par disto tudo, após análise do Edital, especialmente do item 8.7 e subitens 8.7.1, 8.7.1.1, 8.7.1.1.1 e 8.7.1.1.2, constata-se que de fato **há omissão quanto a solicitação da licença ambiental,** vejamos:

8.7. RELATIVAMENTE À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

8.7.1. As empresas, cadastradas ou não no SICAF, deverão comprovar, ainda, a qualificação técnica, por meio de:

8.7.1.1. Atestado(s) de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, a fim de comprovar capacidade técnica da licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da presente licitação;

8.7.1.1.1. O atestado a que se refere o item acima deverá ser apresentado em papel timbrado ou com carimbo CNPJ, devidamente assinado pelo atestador.

 5



8.7.1.1.2. Não será aceita comprovação de aptidão de que trata estes itens através de documento emitido pela própria licitante ou por empresa do mesmo grupo.

E mais, verifica-se, ainda, que o Termo de Referência do edital em análise é claro quanto as obrigações da Contratada no que tange ao transporte, descarga e higienização do banheiro químico; e a retirada dos efluentes sempre que necessários, conforme se constata por meio de uma perfunctória leitura dos itens 7, 7.1, 7.1.1, 7.1.4, 7.2, 7.2.1, 7.2.3, 7.2.4 e 7.3, do edital, *in verbis*:

7. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

7.1. Transportar e descarregar os banheiros químicos – desde seu estabelecimento até o local determinado pela CONTRATANTE, se responsabilizando pelo ônus decorrente de despesa com transporte, extravio e eventuais danos acidentais no trajeto, a fim de entregar os banheiros químicos em perfeitas condições de uso.

7.1.1. Serão de total responsabilidade da CONTRATADA todas as despesas e custos necessários para a execução contratual, incluindo a entrega e retirada do banheiro químico e sua manutenção.

(...)

7.1.4. Os banheiros químicos deverão ser instalados em local que possua sombra natural ou artificial, a fim de evitar a fermentação dos dejetos.

(...)

7.2. Higienizar os banheiros químicos e retirar os efluentes, que se dará sempre que necessário, devendo a solicitação da CONTRATANTE ser atendida de forma imediata.

7.2.1. Durante a limpeza e manutenção dos banheiros químicos nos eventos deverão ser usados produtos de limpeza e desinfecção/ desinfetante com ação detergente, desinfetante concentrado para superfícies fixas, produtos químicos concentrados e bactericidas.

(...)

7.2.3. Os produtos utilizados deverão ser eficientes e biodegradáveis em curto prazo durante a desinfecção dos banheiros e disponibilizar, durante a realização dos eventos, produtos de limpeza em quantidades suficientes.

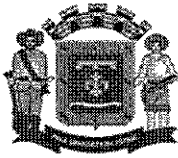
7.2.4. A utilização dos banheiros será de, no máximo, 90% (noventa por cento) da sua capacidade, para evitar derramamento de dejetos.

7.3. Arcar com os danos eventualmente ocorridos com materiais.

Constata-se, assim, que a empresa vencedora estará obrigada, especialmente, a tratar os dejetos humanos, retirá-los sempre que necessário, transportar e, por conseguinte, descartá-los, cujas atividades são nitidamente de risco ao meio ambiente, face a sua natureza essencialmente poluidora.

Urge registrar que, no caso em análise, a especificidade do assunto, no que se refere a questão ambiental, no âmbito da licitação, encontra amparo no inciso IV, do art. 30, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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



- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. (Grifo nosso)**

Nesse sentido, para que a empresa vencedora possa prestar os serviços abrangentes da locação de banheiros químicos com total segurança com o Meio Ambiente se faz necessário exigir legalmente o licenciamento ambiental para os estabelecimentos potencialmente poluidores.

Corroborando com a tese ventilada, vejamos os acórdãos do Tribunal de Contas da União que assim preceitua:

Contratação pública – Licitação – Habilitação – Licenciamento ambiental – Amplitude – Legislação especial – TCU Sobre a exigência de licenciamento ambiental, o TCU manifestou-se no sentido de “determinar (...) que, nas futuras licitações, observe o disposto nos arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, atentando para que as situações que envolvam aspectos referentes à legislação ambiental, especificamente no que se refere à exigência de apresentação da licença de operação concedida pelo Órgão ambiental do estado onde a licitante esteja localizada e/ou daquele onde os serviços serão prestados, conforme for o caso, e segundo dispuser a regulamentação ambiental específica, contemplando a autorização para o funcionamento de suas instalações e a prestação do serviço licitado”. (TCU, Acórdão nº 247/2009, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 06.03.2009.) (grifo nosso)

Contratação pública – Licitação – Edital – Habilitação técnica – Alvará expedido pela Vigilância Sanitária – Certificado de Vistoria, Licença e Transporte expedido pela SESP – Legislação especial – Possibilidade – TCU “Quanto à apresentação de alvará expedido pela Vigilância Sanitária e de certificado de Vistoria, Licença e Transporte expedido pela Secretaria de Segurança Pública, não vejo, com os elementos presentes nos autos, como atestar peremptoriamente a irregularidade apontada pelo representante e pela unidade técnica. Em primeiro lugar, apesar de haver jurisprudência desta Corte julgando irregular a exigência de apresentação de documentação dessa natureza (Decisão 739/2001 - Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar), registro a existência de precedente em sentido contrário (Decisão 363/1999 - Plenário, Relator Ministro Humberto Guimarães Souto). Ademais, a apresentação de documentação exigida em legislação especial encontra amparo

[Handwritten signature] 7



no art. 30, IV, da Lei nº 8.666/93". (TCU, Acórdão nº 473/2004, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, DOU de 12.05.2004.) (grifo nosso)

Portanto, as licenças ambientais são procedimentos administrativos de prevenção e fiscalização exigidas para monitorar e controlar estas atividades, que são iminentemente de ameaça ao meio ambiente e por estas razões necessita de uma análise mais acurada do órgão especializado.

Nesse sentido, importa registrar que a análise jurídica não irá exaurir o assunto em comento, que urge da referida análise técnica diante de sua complexidade e especificidade.

A par disto, não é demais consignar a importância do Município de exigir a regularidade da empresa Contratada no que se refere ao objeto do certame, face o compromisso do Município com o meio ambiente seguro e sustentável. A título contributivo, mas não restritivo, cita-se alguns documentos e as respectivas normas legais que balizam o entendimento: (i) Licença de operação Ambiental da ANTT, conforme Resolução n.º 420/2004, que dispõe sobre o transporte de banheiros ecológicos ou químicos; (ii) Licença do Ibama (Cadastro Técnico Federal); (iii) Certificação de Participação do Programa de Prevenção de Riscos ambientais (PPRA).

IV.2. Da exigência da licença ambiental do vencedor do certame

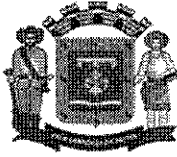
Outro aspecto de suma importância nos procedimentos licitatórios, especificamente no caso em comento, diz respeito às exigências previstas na fase de habilitação das empresas participantes, de maneira a resguardar a administração pública de possíveis descumprimentos pela vencedora, mas também não onerar o Município ao restringir a competitividade no certame.

A par disto, indaga-se: a licença ambiental deve ser exigida na fase de habilitação, mas tão somente da empresa vencedora, após a adjudicação?

Em resposta ao questionamento, há recente entendimento firmado pelo TCU, o qual dispõe:

(...)

11. Ocorre, todavia, que, em vez de promover a fixação do aludido entendimento, ante a evidência de o atendimento ao requisitado da licença



ambiental por parte dos licitantes poder estar amparado na legislação, o TCU tem assinalado que o momento para a comprovação desse requisito estaria direcionado ao vencedor da licitação, cabendo aos demais proponentes apresentar tão somente a declaração de disponibilidade ou reunir as condições de apresentá-la a partir da correspondente solicitação pela administração pública, em consonância com o art. 20, § 1º, da então IN SLTI n.º 2, de 2008, e com a jurisprudência do TCU. (TCU, Acórdão nº 6306/2021, 2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho, DOU de 26.04.2021) (grifo nosso)

Portanto, juridicamente opina-se pela procedência parcial do pedido da Impugnante para que seja alterado o edital n.º 022/2021, exigindo-se das empresas participantes do certame a declaração de disponibilidade da licença ambiental ou que reúna as condições de apresentá-la a partir da correspondente solicitação pela administração pública. Tal exigência da referida licença deverá ser direcionada a vencedora da licitação.

Entretanto, diante da especificidade do assunto em comento e de sua natureza, sugere-se o encaminhamento para o órgão municipal competente para emissão de parecer técnico e para que indique a documentação necessária e os respectivos órgãos emissores a ser incluída no edital, com vista a preocupação ambiental, mas desde não implique em exigência e tratamento desproporcional que fere o princípio isonômico necessário ao certame.

IV.3. Da exigência da compatibilidade entre o objeto social e o CNAE com o objeto da licitação

No que tange o pedido quanto a compatibilidade entre o objeto do contrato social e o CNAE da empresa participante com o objeto do certame, com base no princípio da supremacia do interesse público, entende-se que tal alegação não merece abrigo.

Para melhor compreensão, importa consignar que a Classificação Nacional de Atividade Econômicas – CNAE tem como objetivo categorizar empresas, instituições públicas, organizações sem fins lucrativos e até profissionais autônomos em códigos de identificação. Ou seja, trata-se apenas de um método utilizado pela RFB para padronizar os códigos de atividade econômica no país, com vistas a melhorar a administração das questões tributárias.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.203/2011 - Plenário, posicionou-se da seguinte forma:



[...] A aferição da compatibilidade dos serviços a serem contratados pela Administração Pública com base unicamente nos dados da empresa licitante que constam no cadastro de atividades da Receita Federal não encontra previsão legal [...] [...] a unidade técnica reputou como indevido o impedimento de participação da licitante no certame, mesmo com esta trazendo em seu contrato social objetivo compatível com o objeto desejado (transporte urbano de passageiros e transporte urbano de cargas). (...) Grifo nosso.

Portanto, resta claro como a luz solar que a almejada alteração do edital para inclusão de medidas que comprometam decisivamente o caráter competitivo do certame fere frontalmente o Princípio da Competitividade, que é a base dos procedimentos licitatórios, razão pela qual não é possível admitir o pedido de alteração do edital para inclusão de exigência que contraria o *mens legis* da licitação.

É de fácil constatação que a exigência de um CNAE específico para a participação de um procedimento licitatório impõe a Administração Pública arcar com um valor mais elevado, o que fere de morte os Princípios da Prevalência do Interesse Público e da Vantajosidade.

Demais disto, não se sustenta o argumento da Impugnante quanto a exigência deste requisito como forma de afastar a participação de empresas amadoras e aventureiras, eis que o edital em comento é contundente ao prever documentos específicos para fins de habilitação técnica, em especial a documentação ambiental, a ser inserida no termo editalício, que por si só cumpre rigorosamente esta função.

Portanto, não se acolhe o pedido.

V. Conclusão

Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Por todo o exposto, esta Advocacia Setorial consubstanciado na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva e opina-se, juridicamente, no mérito, pela procedência parcial do pedido, que dependerá da análise técnica pelo órgão municipal competente, o qual deverá, inclusive, indicar a documentação necessária a ser incluída no edital, face o compromisso do município com o Meio Ambiente, tudo conforme fundamentação do subitem IV.2.**

Registra-se ainda que não incumbe a esta Advocacia Setorial avaliar as especificações utilizadas no procedimento em tela, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Cumpre ressaltar que neste caso trata-se de processo digital, no qual as peças processuais são digitalizadas, e inseridas no sistema, as quais se presumem autênticos.

É o nosso entendimento, considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo.

Dessa forma, encaminhem-se os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA para sequenciamento do feito.

ADVOCACIA SETORIAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ADMINISTRAÇÃO, aos 09 dias do mês de agosto de 2021.

Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora Jurídica

Ana Paula Custodio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802

