



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO N.º 03/2022

SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES

MATÉRIA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO

EMENTA: LICITAÇÃO. PROCESSO N.º 94/2022. PREGÃO PRESENCIAL N.º 02/2022. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS ORIUNDOS DA SAÚDE. IMPUGNAÇÃO QUANTO À EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ART. 41 DA LEI N.º 8.666/93. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO. POSSIBILIDADE

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico em relação à consulta realizada pelo setor de compras e licitações, em razão da apresentação de Impugnação ao Edital de n.º 94/2022 pela empresa CETRILIFE Tratamento de Resíduos de Serviços de Saúde LTDA, interessada em participar do certame, o qual prevê a contratação da prestação de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares para a Secretária de Saúde e Assistência Social do Município.

Ato contínuo, em breve síntese, a empresa impugnou o edital alegando e requerendo “*a retificação e conseqüente exclusão de elementos prescindíveis ao edital veiculado por esta prefeitura para fins de que efetivamente deixe de constar no documento, a necessidade de apresentação de Art e Atestado de responsabilidade técnica do profissional responsável pela elaboração do PPRA, apresentação de declaração ou atestado referente ao PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário e o Plano de Gerenciamento de Resíduos, atendendo a legislação conforme justifico no transcorrer deste*”.

Diante de tais alegações, requereu a procedência dos pedidos com a alteração dos termos do Edital n.º 02/2022, com solenidade marcada para o dia 28.01.2022, às 09h, possibilitando, dessa forma, a participação da impugnante em igualdade de condições com outras participantes.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

A) DA PRELIMINAR

De início, cumpre esclarecer que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo/sugestivo, não vinculando, regra geral, a decisão de atos e processos administrativos realizados pelo Gestor Público.



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Sobre o assunto, escreve o professor Rony Charles Lopes de Torres¹:

O parecerista deve primar pela pesquisa, buscando, nos limites da legalidade estabelecida, criativamente assessorar o gestor, analisando a compatibilidade da opção administrativa ao ordenamento e coibindo atos administrativos ilícitos ou prejudiciais ao interesse público [...] esse raciocínio mostra que o trabalho não pode ser equiparado ao de um mero técnico, limitando à utilização das peças e ferramentas indicadas. **A Ciência do Direito permite a criação de novos parâmetros e a construção de paradigmas capazes de demonstrar uma nova concepção do ordenamento sobre a relação jurídica existente [...]** (Grifouse)

Isso porque um elemento importante que caracteriza a atividade do jurista é o fato de que ele atua em uma ciência inexata, a qual possibilita compreensões contraditórias sobre o mesmo fato jurídico ou sobre o alcance e sentido da norma correlata, sem que a aceitação de uma das compreensões resulte na invalidade das demais.

Assim, ressalta-se que o trabalho jurídico envolve a convicção do parecerista sobre aquilo que entende como lícito, sua compreensão ou interpretação do ordenamento jurídico.

B) DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

De fato, nos termos do artigo 41 e seus parágrafos, a Lei n.º 8.666/93 legitima qualquer cidadão a impugnar edital de licitação por eventuais irregularidades e demais vícios que contaminam o instrumento convocatório:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 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

¹ TORRES, Charles Lopes Rony. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 9ª Ed. Editora Juspodvim – Salvador; Bahia, 2018 pág. 493.



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

§ 3º - A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subseqüentes.

Nesse sentido, sobre o tema leciona o professor professor Rony Charles Lopes de Torres²:

Trata-se de impugnação diferenciada da que é permitida ao cidadão. Atente-se que nesta, permitida ao licitante para apontar as falhas e irregularidades que viciaram o edital, o prazo de apresentação é mantido até o segundo dia útil que antecede a abertura dos envelopes de habilitação ou a realização do leilão; ademais, nessa hipótese de impugnação pelo licitante, tal comunicação não terá efeito de recurso e nem foi estipulado prazo para que a Administração responda ao licitante, embora deva, obviamente, dar-lhe resposta.

Ressalta-se que a impugnação apresentada tempestivamente pelo licitante **NÃO** o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente, nos termos do artigo 41, § 3º, da Lei n.º 8.666/93.

Logo, considerando-se que se trata de licitação na modalidade pregão presencial, regido pela lei n.º 10.520/02 e, tendo em vista que foi determinada a data de 28.01.2022, às 09 horas, para a sessão pública de recebimento das propostas, conforme o edital de n.º 02/2022, bem como pelo fato de que a impugnação foi

² TORRES, Charles Lopes Rony. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 9ª Ed. Editora Juspodvim – Salvador; Bahia, 2018 pág. 367.



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

protocolada no dia 19.01.2022, tem-se por legítima e tempestiva as razões apresentadas pelo impugnante.

C) DO MÉRITO

De plano, o Edital n.º 02/2022 merece reparos. Explica-se.

A Administração Pública dispõe de discricionariedade na escolha dos requisitos para a confecção do edital de licitação, desde que respeite a documentação mínima exigida pela lei n.º 8.666/93. Dito isso, “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, nos termos do artigo 41, da Lei n.º 8.666/93. Trata-se aqui do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse ponto, destaca-se que o excesso de rigor formal na cobrança dos requisitos habilitatórios também é repellido pelos Tribunais, afinal, as regras do certame, embora respeitando a legalidade e a isonomia, devem ser interpretadas de forma a prestigiar a competitividade, no intuito de obtenção da melhor proposta para a Administração.

Exigir mais seria restringir o caráter competitivo do certame, o que é rechaçado pelos órgãos de controle, sob pena de ferir os princípios inerentes ao processo licitatório, em especial o da competitividade, o qual postula que a competição é um dos principais elementos do procedimento licitatório, compreendendo que a disputa entre os eventuais interessados possibilita à Administração alcançar um melhor resultado no certame, auferindo uma proposta vantajosa.

Cinge-se, então, a controvérsia quanto à exigência de apresentação de alguns documentos exigidos pelo instrumento convocatório, mas especificamente quanto à qualificação técnica. Vejamos.

C.1 – ITEM 9.1.2, LETRA G – PPRA (PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS)

Em relação a este item, a impugnante sustenta que “*impor a apresentação de documento inerente a engenheiro quando a atividade pode ser desenvolvida por pessoa capaz de desenvolver o disposto na NR é extremamente indevido, devendo, por conta disso, ser adequado o edital quanto ao ponto*”.



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Pois bem, nos termos da NR 9³, a qual disciplina o PPRA, o item 9.1.1 “estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais”.

Logo, a elaboração e a implementação do PPRA é obrigatória pelos empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, com o objetivo de preservar a saúde e integridade destes, por meio de medidas preventivas e de controle dos riscos ambientais.

Mais adiante a norma regulamentadora prevê que “a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do PPRA poderão ser feitas pelo Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho - SESMT ou por pessoa ou equipe de pessoas que, a critério do empregador, sejam capazes de desenvolver o disposto nesta NR⁴”.

Diante disso, depreende-se que a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do PPRA pode ser realizada por: **1)** serviço especializado em engenharia de segurança e em medicina do trabalho ou **2)** por pessoa ou equipe de pessoas que, a critério do empregador, sejam capazes de desenvolver o disposto nesta NR.

Assim sendo, quando confeccionado por engenheiro do trabalho, deverá ser apresentada a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do profissional responsável, nos termos do artigo 1º, da Resolução nº 437/1999, do Confea:

Art. 1º As atividades relativas à Engenharia de Segurança do Trabalho ficam sujeitas à Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, definida pela Lei nº 6.496, de 1977.

Portanto, entende-se que a exigência deste documento pelo edital merece reparo pontual, conforme requer a impugnante, para adequá-lo à NR n.º 09, bem como à Resolução n.º 437/1999, sugerindo ao setor responsável a seguinte alteração:

³<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-09-atualizada-2019.pdf>

⁴ Item n.º 9.3.1.1



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Item n.º 9.1.2

g) apresentar comprovante de que na empresa está implementado o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, nos termos do item n.º 9.1.1 da NR n.º 09;

g.1) se o PPRA foi elaborado por engenheiro do trabalho, a licitante deverá apresentar a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do respectivo profissional, na forma estabelecida pela Resolução n.º 437/1999;

g.2) se o PPRA foi elaborado por outra pessoa ou equipe, a licitante deverá indicar o(s) responsável(eis) pela sua confecção, consoante determina o item n.º 9.3.1.1, da NR n.º 09.

C.2 – ITEM 9.1.2, LETRA J – PGRSS (PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE E INDUSTRIAIS)

A Lei Federal n.º 12.305/2010, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, é a que nos traz a definição do que se trata o gerenciamento de resíduos sólidos:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

Por sua vez, o artigo 20 diz quem está sujeito à elaboração do PGRS:

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:
I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;
II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:
a) gerem resíduos perigosos;
b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea "j" do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Especificamente quanto aos resíduos oriundos dos serviços de saúde, objeto deste prego, a RDC Nº 222/2018, da Anvisa, é a norma que disciplina a matéria, estabelecendo em seu artigo 1º que:

Art. 2º Esta Resolução se aplica aos **geradores** de resíduos de serviços de saúde- RSS cujas atividades envolvam qualquer etapa do gerenciamento dos RSS, sejam eles públicos e privados, filantrópicos, civis ou militares, incluindo aqueles que exercem ações de ensino e pesquisa. (Grifou-se)

§ 1º Para efeito desta resolução, definem-se como geradores de RSS todos os serviços cujas atividades estejam relacionadas com a atenção à saúde humana ou animal, inclusive os serviços de assistência domiciliar; laboratórios analíticos de produtos para saúde; necrotérios, funerárias e serviços onde se realizem atividades de embalsamamento (tanatopraxia e somatoconservação); serviços de medicina legal; drogarias e farmácias, inclusive as de manipulação; estabelecimentos de ensino e pesquisa na área de saúde; centros de controle de zoonoses; distribuidores de produtos farmacêuticos, importadores, distribuidores de materiais e controles para diagnóstico in vitro; unidades móveis de atendimento à saúde; serviços de acupuntura; serviços de piercing e tatuagem, salões de beleza e estética, dentre outros afins.



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Já a definição é trazida pelo artigo 3º, inciso XXVII: “*gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde: conjunto de procedimentos de gestão, planejados e implementados a partir de bases científicas, técnicas, normativas e legais, com o objetivo de minimizar a geração de resíduos e proporcionar um encaminhamento seguro, de forma eficiente, visando à proteção dos trabalhadores e a preservação da saúde pública, dos recursos naturais e do meio ambiente*”.

Por último, a obrigatoriedade vem consubstanciada pelo artigo 5º:

Art. 5º Todo serviço gerador deve dispor de um Plano de Gerenciamento de RSS (PGRSS), observando as regulamentações federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal.

Então, depreende-se que a legislação é expressa no sentido de exigir o PGRSS dos estabelecimentos que gerem esses resíduos.

Pelo exposto, necessária a alteração desta cláusula editalícia, a fim de adequá-la às exigências legais, principalmente a Lei n.º 12.305/2010 e recentemente ao Decreto n.º 10.936/2022.

Opina-se pela seguinte reforma:

Item n.º 9.1.2

j) apresentar comprovante da implementação do Plano de Gerenciamento de resíduos da saúde - PGRSS, para as empresas sujeitas à elaboração do PGRSS, na forma do artigo 20, da Lei n.º 12.305/2010 e Decreto n.º 10936/2022;

j.1) para as empresas que não estão sujeitas à elaboração do PGRSS, apresentar declaração de que não se enquadra como geradora de resíduos.

C.3 – ITEM 9.1.2, LETRA H – PPP (PERFIL PROFISSIOGRÁFICO PREVIDENCIÁRIO)

De plano, o Perfil Profissiográfico Previdenciário é regulamentado pelos artigos 264 e subsequentes, da Instrução Normativa n.º 77/2015, do Ministério da Previdência Social:

Art. 264. O PPP constitui-se em um documento histórico laboral do trabalhador, segundo modelo instituído pelo INSS, conforme formulário do Anexo



MUNICÍPIO DE VICTOR GRAEFF/RS
Av. João Amann, 690 – Centro
Victor Graeff - RS, 99350-000
(54) 3338-1244
www.victorgraeff.rs.gov.br
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

não mais convenientes e oportunos, seja quando ilegais. Trata-se aqui do princípio da autotutela, consubstanciado nas súmulas n.º 346 e 473 do STF⁵.

Assim sendo, A Procuradoria-Geral do Município entende que o Edital n.º 02/2022 merece reparos pontuais, reabrindo-se o prazo de publicação, respeitando-se a determinação do artigo 21, § 4^º, da Lei 8.666/93, bem como do artigo 4^º, inciso V, da Lei Geral do Pregão – n.º 10.520/2002, tudo para atender as finalidades do processo licitatório, quais sejam, a busca pela contratação mais vantajosa, a isonomia entre os participantes e a promoção do desenvolvimento sustentável, nos termos do artigo 3^º, da Lei n.º 8.666/93.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, após a análise de todos os argumentos constantes da impugnação proposta pela empresa CETRILIFE, constatou-se que são necessários reparos pontuais, sugerindo-se a alteração do instrumento convocatório e, conseqüentemente, nova publicação, abrindo-se prazo para nova sessão pública, mantidos inalterados os demais termos do Edital nº 02/2022.

Submete-se este Parecer às instâncias hierárquicas superiores, para, *s.m.j*, deliberação.

É o parecer.

Victor Graeff/RS, 24 de janeiro de 2022.

Diego Paim Feistauer
Procurador Jurídico
OAB/RS 102.321

⁵ Súmula 346 - A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

⁶ § 4^º - Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.