

Título : O ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE EXIGIR A APRESENTAÇÃO DE PPRA E DE PCMSO COMO REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Autor : Cláudio Jesus Abreu Júnior

Autor : Isabella Rocha Nobre de Abreu

O ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE EXIGIR A APRESENTAÇÃO DE PPRA E DE PCMSO COMO REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

CLÁUDIO JESUS ABREU JÚNIOR

Advogado. Graduado pelo Centro Universitário Curitiba – UniCuritiba. Pós-graduado em Direito Civil pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Colaborador da obra *Lei de Licitações e Contratos anotada* (9. ed., Zênite). Analista de Licitações no Sesc Paraná.

ISABELLA ROCHA NOBRE DE ABREU

Advogada e Consultora Jurídica na área de Direito do Trabalho no Escritório de Advocacia Bitencourt & Coelho Advogados Associados. Graduada pelo Centro Universitário Curitiba – UniCuritiba. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (LFG).

INTRODUÇÃO

A fase interna das licitações apresenta uma gama relevante de temas que geram dúvidas e debates variados, que podem envolver todo e qualquer ato pertencente à respectiva fase. Natural que isso ocorra, visto que a fase interna apresenta uma complexidade ímpar e norteará todas as fases posteriores (fases externa e contratual), exigindo, assim, um cuidado e uma atenção muito particular por parte dos envolvidos no processo de contratação.

Por exemplo, sabe-se que é na fase interna da licitação que são definidos os documentos de habilitação que serão exigidos do(s) particular(es) no instrumento convocatório, a fim de averiguar se a pessoa da licitante tem condições jurídicas, técnicas, econômicas, fiscais e trabalhistas para contratar com a Administração Pública.

Ocorre que, muitas vezes, a dúvida permeia a (im)possibilidade de exigir determinados documentos a título de habilitação, visto que uma decisão equivocada nesse sentido poderá ensejar a ilegalidade do edital, a depender do caso concreto.

Inserido no tema da definição de documentos de habilitação em editais de licitação, o presente artigo tem o objetivo principal de trazer à tona **entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca da (im)possibilidade da exigência de apresentação de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA) em sede de qualificação técnica**, bem como de demonstrar boas práticas relacionadas ao tema, a fim de subsidiar decisões seguras e evitar eventuais apontamentos por órgãos de controle.

Por fim, tem também o propósito de propor uma reflexão interessante sobre o tema, visando acrescentar, com todo respeito, outra visão no que se refere ao entendimento da Corte de Contas da União.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PPRA E PCMSO

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em seu art. 157, incs. I e II, tem previsão expressa no sentido de que **cabe ao empregador cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, bem como instruir os empregados quanto às precauções a serem adotadas para evitar acidentes do trabalho e doenças ocupacionais.**

Com objetivo de possibilitar a padronização e a fiscalização de procedimentos relacionados à segurança e medicina do trabalho, bem como a fim de fornecer orientações sobre o tema, em 08.07.1978, o Ministério do Trabalho e Emprego aprovou 28 normas regulamentadoras que tratavam do assunto. Nos dias atuais, há mais de 30 normas regulamentadoras.

Essas normas tratam de uma complementação de normas relativas à segurança e medicina do trabalho, que são de observância obrigatória tanto pelas empresas públicas quanto privadas, bem como pelos órgãos públicos da Administração direta e indireta e pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário que tenham empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Fato é que as normas regulamentadoras visam à prevenção de acidentes e doenças provocadas ou agravadas pelo exercício da atividade do empregado e visam nortear a relação de trabalho, de modo a proporcionar um ambiente laboral digno e saudável.

Dessa forma, para possibilitar a organização de diretrizes, a aplicação das medidas necessárias e a fiscalização do ambiente de trabalho, as normas regulamentadoras estabelecem dois programas distintos, denominados Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA).

O **Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO)** trata-se de um programa que abrange questões individuais e coletivas no ambiente de trabalho, que tem como objetivo prevenir e apurar os riscos aos quais os empregados estão submetidos que poderiam eventualmente causar danos à saúde, bem como para constatar eventual existência de casos de doenças ocupacionais ou situações que causem danos irreversíveis à saúde do trabalhador.

Já o **Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA)** tem como objetivo a apuração dos agentes físicos, químicos e biológicos existentes no ambiente de trabalho, bem como a definição das medidas necessárias para garantir a preservação da saúde e a integridade dos trabalhadores, visando à prevenção diante dos riscos existentes no exercício da atividade laboral.

Assim, o **PPRA** e o **PCMSO** têm tamanha relevância que direcionou à obrigatoriedade desses documentos, visando resguardar não apenas os direitos do trabalhador como pessoa titular de respeito e proteção, mas também para garantir que uma relação de trabalho não submeta o ser humano a uma condição que venha a lhe ferir a honra, a saúde, a integridade ou a própria vida no exercício de uma atividade laboral em prol do empregador.

EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PPRA E DE PCMSO COMO REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NA VISÃO DO TCU

Entendido os breves conceitos e objetivos do Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA) e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), é importante ressaltar que, em alguns casos, será de toda acertada a decisão da Administração Pública de analisar e fiscalizar o cumprimento desses programas por parte da empresa contratada.

Exemplos práticos que costumam abarcar a necessidade de análise e fiscalização desses programas são os casos em que o objeto da contratação envolva **fatores de risco aos empregados da empresa contratada**, tais como exposição ao sol, trabalho em altura, trabalhos com eletricidade, trabalhos em espaços confinados, entre outros. São circunstâncias típicas, por exemplo, de objetos como restauração de fachada, reforma de edifício, manutenção de elevadores, instalação de linha de vida e montagem de estruturas para o atendimento de eventos (tais como arquibancadas, palcos e tendas).

Perceba que, nesses casos, os serviços poderão apresentar elementos de risco à saúde dos envolvidos na execução do contrato, motivo que demanda da Administração Pública uma cautela especial, baseada também na análise e na fiscalização do cumprimento do PCMSO e do PPRA.

Trata-se de medida que visa proteger a Administração Pública de eventual responsabilização, tal como ocorreu na oportunidade da decisão proferida pela 3ª Turma do TRT da 18ª Região, em que o

tribunal decidiu pela responsabilização subsidiária da Administração Pública em razão da ausência de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. Veja-se:

a responsabilidade subsidiária aplicada à Administração Pública **decorre de culpa pela inobservância do dever de fiscalizar obrigações trabalhistas assumidas pela empresa contratada**, não sendo esta afastada pelo simples fato de haver sido efetuado regular procedimento licitatório. (TRT18, RO: 00100195320185180052 GO 0010019-53.2018.5.18.0052, Tribunal Pleno, Rel. Eugenio Jose Cesario Rosa, j. em 27.09.2018, grifamos.)

É nesse sentido que surge a dúvida objeto do presente artigo: Diante de um objeto que demanda a análise e a fiscalização do cumprimento do PPRA e do PCMSO pela empresa contratada, visto que a natureza do serviço apresenta fatores de risco aos empregados envolvidos na execução, qual é o momento ideal para a Administração solicitar tais programas? Estes poderão ser exigidos das empresas licitantes no instrumento convocatório a título de qualificação técnica?

Antes de responder à pergunta anterior, é importante lembrar que as licitações devem observar, entre outros princípios, os da **legalidade** e da **competitividade**.

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)

No mesmo sentido, a Lei nº 8.666/1993 prevê o seguinte:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifamos)

Por conta desses princípios, não deve a Administração Pública exigir documentos que não estejam previstos em lei e/ou que não se relacionem intimamente com a execução do objeto, sob o risco de restar configurada a ilegalidade da exigência e a restrição à competitividade do certame.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina o seguinte:

Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível. **A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação.** Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. **Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada.** Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que

somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma contratação adequada e satisfatória.

[...]

Existe, portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e requisitos de participação. Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação. **Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A escolha administrativa está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, inc. XXI, da CF/88. A Constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de qualidade adequada.** (JUSTEN FILHO, 2014, p. 542-543, grifamos.)

A fim de impedir eventuais exigências ilegais e restritivas que possam comprometer a legalidade e o caráter competitivo da licitação, a Lei nº 8.666/1993 prevê um **rol taxativo** de documentos que podem ser exigidos das empresas licitantes a título de habilitação, quais sejam:

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.

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

No que tange particularmente à qualificação técnica, os documentos que poderão ser solicitados das empresas licitantes estão elencados no art. 30 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam:

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.

[...]

§ 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.** (Grifamos)

Como se vê, o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; o art. 3º, *caput*, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993; e o art. 30, § 5º, também da Lei nº 8.666/1993, vedam a exigência de documentos não previstos na Lei de Licitações e/ou que possam prejudicar o caráter competitivo da licitação. Ademais, mesmo quando previsto na Lei de Licitações, é indispensável que tal documento guarde pertinência com o objeto, isto é, seja indispensável ao cumprimento do futuro contrato.

É com fundamento nesses dispositivos legais, mencionados no parágrafo anterior, que, para o TCU, não é possível exigir PPRA e PCMSO a título de qualificação técnica, conforme os

acórdãos apresentados a seguir.

No Acórdão nº 365/2017, o Plenário do TCU manifestou-se acerca da impossibilidade da exigência de PPRA e PCMSO como critério de qualificação técnica. Veja-se:

VOTO

[...]

11. Demandar que os concorrentes sejam registrados junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e **disponham de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO e de Programas de Proteção de Riscos Ambientais - PPRA fere frontalmente o § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993, que veda de maneira expressa exigências não previstas na própria lei que possam inibir a participação de concorrentes na licitação. O pretexto usado pelos responsáveis para a inclusão de tais exigências, qual seja, a garantia da saúde e da integridade física dos operários, destoa inclusive das leis e portarias que tratam da Engenharia e Segurança do Trabalho, que não preveem condicionantes dessa natureza para que empresas possam participar de licitações.**

[...]

26. [...] Desse modo, tais responsáveis devem ser sancionados com a multa [...]. (TCU, Acórdão nº 365/2017, Plenário, grifamos.)

Como se vê do Acórdão nº 365/2017 do Plenário, o Tribunal de Contas da União entendeu que a exigência de PPRA e PCMSO em sede de qualificação técnica afronta o art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Explicou que tal dispositivo veda a fixação de exigências não previstas na Lei nº 8.666/1993 que possam inibir a participação de concorrentes no processo licitatório. Perceba, ainda, que a falta apontada pelo TCU resultou em multa aos envolvidos.

O mesmo entendimento foi exarado no Acórdão nº 2.416/2017 da Primeira Câmara, conforme trecho a seguir transcrito:

VOTO

[...]

2. De fato, a jurisprudência do Tribunal **considera indevida a exigência de as licitantes disporem, como critério de qualificação técnica, de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA)**, posto que fere o art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993, que veda de maneira expressa exigências não previstas na própria lei que possam inibir a participação de concorrentes na licitação. (TCU, Acórdão nº 2.416/2017, Primeira Câmara, grifamos.)

Agora, atenção: não obstante o entendimento da Corte de Contas no sentido de que é ilegal a exigência do PPRA e do PCMSO como requisito de qualificação técnica, no Acórdão nº 2.073/2014, o Plenário do TCU vai além. Explicamos.

Ao asseverar, no referido acórdão, que a ilegalidade da exigência de PPRA e PCMSO em fase de habilitação reside no fato de que tais documentos não foram previstos nos **arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, aparentemente, o TCU afirmou que tal exigência é indevida não apenas como qualificação técnica, mas também para fins de habilitação como um todo, seja técnica, seja jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira.** Confira-se:

RELATÓRIO

[...]

f) exigências de Programa de Proteção de Riscos Ambientais - PPRA e de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, em violação ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, **uma vez que tais documentos não foram previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993** (subitem 5.1.1.3, VIII e IX, do edital);

[...]

VOTO

[...]

6. Com relação aos indícios de irregularidade encontrados nesse certame, que ensejaram a oitiva do ente municipal, a análise da Secex/PB, reproduzida nos itens 6 a 16 da instrução transcrita, e com a qual concordo na íntegra, concluiu que os esclarecimentos apresentados saneiam apenas um deles (alínea “g” do item 4 do relatório precedente), razão pela qual se faz necessária a audiência dos responsáveis [...]. (TCU, Acórdão nº 2.073/2014, Plenário, grifamos.)

Nesse mesmo sentido, ou seja, de que a exigência de PPRA e PCMSO como requisito de habilitação é indevida, seja ela técnica, seja jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira, vale também a leitura do Acórdão nº 629/2014 do Plenário do TCU. Segue trecho do acórdão:

VOTO

[...]

5. Além das questões apontadas na representação, a Secex/PB identificou também no edital da Concorrência 001/2013 as seguintes exigências de qualificação restritivas à competitividade do certame:

[...]

5.3. exigência do Programa de Proteção de Riscos Ambientais - PPRA e de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, em violação ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, **uma vez que tais documentos não foram previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;** (TCU, Acórdão nº 629/2014, Plenário, grifamos.)

Como se vê dos entendimentos do Tribunal de Contas da União apresentados, conclui-se que, para a Corte de Contas, a exigência de PPRA e de PCMSO em sede de habilitação (técnica, jurídica, trabalhista, fiscal ou econômico-financeira) fere os preceitos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal. Especificamente para fins de qualificação técnica, a exigência fere também o art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

APLICAÇÃO DA RACIONALIDADE DO TCU PARA O SISTEMA S

Importante abrir um parêntese para esclarecer que, em que pese todas as decisões apresentadas no item anterior mencionarem a Lei nº 8.666/1993, dando a ligeira impressão de que o entendimento se aplica apenas para quem a ela se submete de forma principal, é possível defender que o entendimento também abrange as entidades do Sistema S.

Ora, a racionalidade que permeia as manifestações do TCU objetiva, sobretudo, a preservação dos princípios da legalidade e da competitividade nas licitações, princípios aos quais as entidades do Sistema S estão submetidas.

Veja-se, por exemplo, o que preceitua o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae:

Art. 2º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o Sistema SEBRAE e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, **inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.** (Grifamos)

Desse modo, é de todo cauteloso que não apenas a Administração Pública, mas também as entidades do Sistema S não exijam PPRA e PCMSO em sede de habilitação (técnica, jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira), pois, conforme entendimentos do TCU, a exigência é ilegal e restringe indevidamente a competitividade do certame.

EXIGÊNCIA DO PPRA E DO PCMSO APENAS NA FASE CONTRATUAL

Destaca-se que a proibição de exigir PPRA e PCMSO como requisito de habilitação em licitações **não significa** que a Administração Pública ou as entidades do Sistema S não poderão, em nenhuma hipótese, solicitar os referidos programas a fim de analisá-los e de fiscalizar o cumprimento destes pela empresa contratada durante a execução do contrato.

Afinal, vale lembrar que, de acordo com os entendimentos do TCU apresentados neste artigo, a Corte de Contas entende indevida a exigência dos programas como **requisito de habilitação**, não mencionando qualquer impossibilidade de exigir esses programas na fase contratual.

Portanto, nos casos em que forem imprescindíveis ou cautelosas a análise e a fiscalização do cumprimento desses programas por parte da Administração Pública ou das entidades do Sistema S, é de toda acertada a decisão de exigir a apresentação do PPRA e do PCMSO na fase contratual, via previsão expressa em edital.

A prática de solicitar PPRA e PCMSO na fase contratual já é adotada por alguns órgãos e entidades, senão vejamos.

No edital de Pregão Eletrônico nº 03/2018, cujo objeto foi o fornecimento com instalação de elementos táteis de alerta e direcional, o Banco Central do Brasil exigiu a entrega do PPRA em 10 (dez) dias úteis contados da data da assinatura do contrato (BANCO CENTRAL, 2018).

No edital de Pregão Eletrônico nº 16/2014, cujo objeto foi a contratação de empresa para realizar a implantação de passarela metálica, a Prefeitura de Curitiba exigiu a entrega do PPRA e do PCMSO após a assinatura do contrato (CURITIBA, 2014).

Diante disso, constatada a necessidade de análise e fiscalização do cumprimento dos programas PPRA e PCMSO por parte da empresa contratada e considerando que o TCU veda a exigência desses programas em sede de habilitação em um sentido geral, o ideal é exigí-los na fase contratual, conforme exemplos já demonstrados.

Agindo dessa forma, garante-se a segurança de contratar empresas que garantem aos seus funcionários um ambiente de trabalho responsável, seguro, sadio e, tudo indica, sem entrar em conflito com os entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca do tema.

REFLEXÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE EXIGIR A APRESENTAÇÃO DE PPRA E DE PCMSO COMO REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O posicionamento demonstrado até o momento segue diretrizes do TCU sobre o tema, no sentido de que não é possível exigir PPRA e PCMSO como requisito de habilitação em licitações.

Contudo, com todo respeito ao entendimento da Corte de Contas sobre o tema, é possível defender entendimento diferente, ou seja, no sentido de autorizar a exigência de PPRA e de PCMSO como requisito de habilitação, mais especificamente como qualificação técnica.

Tal posicionamento surge da defesa de dois pilares da contratação pública, quais sejam, eficiência e legalidade.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à eficiência, mostra-se ineficiente permitir a participação na licitação de empresas que, ao final, não poderão contratar com a Administração ou entidade por não apresentarem PPRA e PCMSO, conforme determina a legislação aplicável no caso concreto.

Aliás, a depender do caso concreto, será até mesmo necessário rescindir o contrato, aplicar penalidades e convocar a segunda colocada no certame, o que, por si só, já demandaria esforço, recursos e tempo excessivo e desnecessário, podendo comprometer, inclusive, o atendimento da necessidade pública.

Sobre o princípio da eficiência, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de

atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 202, p. 102.)

Assim, sob tal aspecto, faz-se necessária uma atuação ativa e organizada do agente público, visando ao atendimento máximo da necessidade pública, em tempo razoável e de forma econômica.

Parece-nos ineficiente permitir que determinada empresa participe da licitação, apresente proposta, interfira na fase de lances (nos casos de pregão presencial ou eletrônico), vença a licitação para, apenas ao final, ser constatado que ela não poderá contratar com o órgão ou a entidade. É um contrassenso.

Em segundo lugar, no que diz respeito à legalidade, sabe-se que o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; o art. 3º, *caput*, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993; e o art. 30, § 5º, também da Lei nº 8.666/1993, vedam a exigência de documentos não previstos na Lei de Licitações e/ou que possam prejudicar o caráter competitivo da licitação.

Ao contrário do que ocorre com a exigência de documentações totalmente sem fundamento técnico ou legal, **existem situações que o próprio objeto exige do órgão ou da entidade a análise e a fiscalização apuradas do cumprimento do PPRA e do PCMSO**, o que geralmente ocorre, repita-se, quando o objeto envolve fatores de risco aos empregados da empresa contratada que participarão da execução do contrato.

Ora, em um cenário em que **o objeto da licitação** leva à obrigatoriedade de a empresa ter e cumprir tais programas, **inclusive por determinação do próprio Poder Público**, não parece ilegal exigi-los como requisito de habilitação. Nesse sentido, é interessante trazer à tona o entendimento do professor Renato Geraldo Mendes, no sentido de que é um dos princípios da contratação pública que:

toda e qualquer discriminação adotada seja justificável por razões de **ordem técnica ou jurídica** e as exigências definidas sejam indispensáveis para assegurar e garantir o cumprimento do objeto. (MENDES, 2012, p. 65, grifamos.)

Desse modo, diante de um objeto que requer a existência e o cumprimento do PPRA e do PCMSO, não parece restritiva a exigência desses programas como requisito de habilitação.

Ainda sobre o aspecto da legalidade, no que se refere ao possível enquadramento da exigência de PPRA e de PCMSO como requisito de habilitação, a sistemática da Lei nº 8.666/1993 não parece vedar a exigência desses programas como requisito de qualificação técnica.

Perceba que o art. 30, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993 **admite que o órgão ou entidade analise o caso concreto e defina requisitos de qualificação técnica em conformidade com leis especiais**, quando for o caso. Veja-se:

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. (Grifamos)

Assim, havendo lei especial que obrigue a empresa ter e cumprir PPRA e PCMSO e se tratando de objeto que, por sua própria natureza, requer uma análise apurada desses programas, defendemos a possibilidade de exigir o PPRA e o PCMSO como requisito de qualificação técnica das empresas

licitantes.

Conforme esclarecido no início deste tópico, a não exigência dos programas como requisito de habilitação, que é o posicionamento defendido pelo TCU, naturalmente concede uma segurança ao órgão ou à entidade no que diz respeito aos órgãos de controle, visando, principalmente, evitar apontamentos desses órgãos e outros impasses.

Contudo, defende-se a existência de elementos respaldados na eficiência e na legalidade do processo, os quais indicam possível a exigência de PPRA e de PCMSO como requisito de habilitação, mais especificamente como requisito de qualificação técnica, pautada no art. 30, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, estando a exigência muito bem fundamentada no processo.

CONCLUSÕES

1) Conforme entendimentos do Tribunal de Contas da União apresentados no presente artigo, a exigência de PPRA e de PCMSO em sede de habilitação, seja técnica, seja jurídica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira, fere os preceitos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; o art. 3º, *caput*, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993; e o art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

2) Essa instrução aplica-se tanto para a Administração Pública quanto para as entidades do Sistema S, pois tem como fundamentos principais a legalidade e a vedação à restrição da competitividade, cuja observância também é obrigatória para ambas.

3) Em situações que exigem da Administração Pública ou das entidades do Sistema S a análise e a fiscalização do cumprimento do PPRA e do PCMSO, o que geralmente ocorre quando o objeto envolve fatores de risco aos empregados da empresa contratada que participarão da execução do contrato, será possível solicitar esses programas na fase contratual. Isso porque a vedação do TCU quanto à exigência de PPRA e de PCMSO diz respeito à fase de habilitação, de modo que nada impede, então, que a exigência seja realizada para fins de contrato. Inclusive, a prática de exigir PPRA e PCMSO na fase contratual já é adotada por diversos órgãos e entidades.

4) Com a racionalidade apresentada nas conclusões anteriores, aumentam-se as chances de a Administração Pública e as entidades do Sistema S de: (a) contratar empresas sérias e responsáveis, que garantem aos seus empregados um ambiente de trabalho seguro e sadio; e (b) evitar eventual responsabilização decorrente do não cumprimento dos programas por parte de empresas contratadas. Tudo isso, sem entrar em conflito com os entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca do tema.

5) Com todo respeito ao entendimento do TCU sobre o tema, é possível adotar um posicionamento que defende a possibilidade de exigir PPRA e PCMSO como requisitos de qualificação técnica das empresas licitantes. Essa possibilidade encontra fundamento em duas ideias principais, pautadas na eficiência e na legalidade do processo. Parece **ineficiente** permitir que determinada empresa participe da licitação, apresente proposta, interfira na fase de lances (nos casos de pregão), vença a licitação para, apenas ao final, constatar que a empresa não poderá contratar com o órgão ou a entidade. Ademais, em um cenário em que **o próprio objeto da licitação** leva à obrigatoriedade de a empresa ter e cumprir tais programas, inclusive por determinação do Poder Público, **não parece ilegal** exigir PPRA e PCMSO como requisito de qualificação técnica, pautado no art. 30, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, desde que devidamente motivado no processo.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. *Edital de Pregão Eletrônico ADSPA nº 03/2018*. 24 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Adm/Edital/pregaoe/ADSPA0032018/ecADSPA0032018.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CURITIBA (Cidade). Prefeitura Municipal de Curitiba. *Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2014*. 17 fev. 2014. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00144306.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.

MENDES, Renato Geraldo. *O processo de contratação pública: fases, etapas e atos*. Curitiba: Zênite, 2012.

Como citar este texto:

ABREU JÚNIOR, Cláudio Jesus; ABREU, Isabella Rocha Nobre de. O entendimento do TCU sobre a (im)possibilidade de exigir a apresentação de PPRA e de PCMSO como requisito de qualificação técnica. *Zênite Fácil*. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Doutrina. Publicado em: 12.09.2019.