



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**Parecer n.:** 70/2017  
**Autos n.:** 951.616  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Itabira

### MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de denúncia (fls. 01/140) formulada pelo Sr. José Geraldo Rodrigues em razão de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SMA/SUCON n. 128/2014, Processo Licitatório n. 325/2014, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabira, cujo objeto é a “*contratação de pessoa jurídica para terceirização de mão de obra para trabalhar na Secretaria Municipal de Educação, Escolas Municipais e Centros de Educação Infantil*”.
2. Recebida a Denúncia (fls. 148), o Conselheiro Relator determinou a intimação dos responsáveis para que encaminhassem cópia integral do processo licitatório.
3. Regularmente intimados, o Procurador Geral do Município, Dr. Alfredo Lage Drummond, encaminhou às fls. 160/822 e fls. 829/1.332 cópia integral do certame.
4. Seguiu-se às fls. 1.340/1.348 estudo elaborado pela 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

Após análise dos fatos narrados e dos documentos apresentados pelo Denunciante, este Órgão Técnico considera, *s.m.j.*, procedente a irregularidade apontada no item II.1.a (ausência de documentação da sócia Irene de Andrade Berto, bem como, da falta de legitimidade da procuração de fls. 260, da empresa SINDICON Administração de Serviços e Asseio Ltda.) e parcialmente procedente, o fato apontado no item II.1.h (Não atendimento do item 7.2.4.3 do edital - Declaração de que atende às exigências dispostas no art. 31, § 4º da Lei 8.666/93, qual seja, não restou demonstrado, satisfatoriamente, que licitante vencedora não possuía condição financeira com liquidez suficiente para executar o objeto pactuado.

Pelo exposto, sugere-se, *s.m.j.*, que podem ser citados o Prefeito Municipal de Itabira, Sr. Prefeito Damon Lázaro de Sena, a Secretária Municipal de Educação Luciane Maria Ribeiro da Cruz Santos e o Pregoeiro Nilo Grisolia Rosa, nos termos do art. 307 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno desta Corte de Contas, para que apresentassem as alegações que considerarem cabíveis diante dos fatos ora apontados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

5. Após, vieram os autos para manifestação preliminar nos termos do art. 61, 3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno)<sup>1</sup>.
6. É o relatório, no essencial.

**CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

7. Verifica-se que em decorrência do Pregão Eletrônico n. 128/2014, Processo Licitatório n. 325/2014, foi celebrado no dia 27/03/2015 com a empresa SINDICON Administração de Serviços e Asseio Ltda. o contrato n. 024/2015 (fls. 161/179), no valor de **R\$4.944.575,00 (quatro milhões novecentos e quarenta e quatro mil quinhentos e setenta e cinco reais)** com vigência por 12 meses.

8. Tal constatação, no entanto, não impede que esta Corte de Contas, no exercício da competência fixada no art. 76, notadamente os incisos III, XIII e XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais<sup>2</sup>, examine a legalidade dos procedimentos licitatórios e dos contratos celebrados pelos jurisdicionados, aplicando, caso constatada alguma ilegalidade, as sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/08, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

9. Frise-se que a aplicação de multas por esta Corte independe da constatação de dano ao erário. Ainda que este não se configure, ofensas aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como ao disposto na legislação que rege as licitações e contratações públicas, notadamente as Leis Federais n. 8.666/93 e 10.520/02, reclamam a aplicação de multa.

10. Devido à própria natureza dos recursos públicos, nas despesas realizadas pela Administração Pública ganha especial relevo o princípio da legalidade e o

---

<sup>1</sup> Art. 61. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: (...) § 3º Nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.

<sup>2</sup> Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

da juridicidade, segundo o qual é dever do administrador público atuar nos limites que a lei e o Direito lhe traçaram.

11. As sanções pecuniárias previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas e em seu Regimento Interno possibilitam sejam os responsáveis apenados em razão da prática de ato “com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”.

12. Ainda que findo o procedimento licitatório examinado, a conduta dos responsáveis pela elaboração do edital e condução do certame com exigências que venham a ser consideradas ilegais, principalmente aquelas restritivas da competitividade, não podem ser ignoradas pelo órgão de controle externo.

13. Ressalte-se, por fim, que no âmbito do direito administrativo a multa não possui função meramente retributiva, mas também educativa e preventiva, no sentido de, por meio do exemplo, impedir que tanto o próprio multado quanto outros agentes públicos atuem por condutas consideradas ilegais.

**ADITAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

14. Compulsando os autos, verifica-se que o instrumento convocatório padece de irregularidades não apontadas pelos denunciantes ou pela Unidade Técnica.

15. Assim, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 61, § 3º, do Regimento Interno, promove o Ministério Público de Contas os seguintes aditamentos:

**I) EXIGÊNCIA DE REGISTRO DOS ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL E PROFISSIONAL NO CRA – EXIGÊNCIA DE REGISTRO E REGULARIDADE DA LICITANTE E DO RESPONSÁVEL TÉCNICO NO CRA**

14. Para fins de qualificação técnica o edital exige nos itens 7.2.3.1, 7.2.3.2 e 7.2.3.3 (fls. 980):

7.2.3.1 – Comprovação de aptidão da licitante para desempenho de atividade pertinente com o objeto da licitação por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica, devendo abranger o **percentual mínimo de 50 % (cinquenta por cento) da universalidade dos funcionários**, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado no CRA, que comprovem ter a empresa executado serviços compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto do presente edital.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

7.2.3.2 – Registro no Conselho Regional de Administração – CRA, e respectivos comprovantes de regularidade de situação da Empresa Licitante e dos Responsáveis Técnicos, em sua plena validade.

7.2.3.3 – Comprovação de que possui, em seu quadro permanente, profissional Responsável Técnico de nível superior em Administração, legalmente habilitado junto ao CRA, respectivamente: a) se empregado, através da ficha de registro de empregado na Delegacia Regional do Trabalho ou cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou Contrato de Prestação de Serviços, com prazo superior ao período de experiência previsto na legislação, b) se diretor ou sócio da empresa, através do ato de investidura do cargo ou cópia do Contrato Social (última alteração).

15. O pressuposto necessário à exigência de registro de uma empresa junto ao Conselho Profissional é que a atividade-fim exercida seja privativa daquela especialidade profissional, nos termos da Lei Federal n. 6.839/80<sup>3</sup>, art. 1º:

Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregado, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão de atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

16. No caso sob análise, a Administração pretendia contratar empresa para execução dos serviços de **copa e cozinha, de limpeza, de acompanhamento de alunos e de manutenção**. A empresa contratada, ao alocar mão de obra nos aludidos postos de trabalho, não exerce atividade típica e privativa de administrador, nos termos do art. 2º, b, da Lei Federal n. 4.769/65:

Art. 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, VETADO, mediante:

- a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;
- b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração, VETADO, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

17. Destaca-se ainda o art. 15 da referida Lei 4.769/65, que dispõe sobre a obrigatoriedade de registro das empresas nas seguintes condições:

---

<sup>3</sup> Dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

Art 15. Serão obrigatoriamente registrados nos C.R.T.A. as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades do Técnico de Administração, enunciadas nos termos desta Lei.

18. Desse modo, como o objeto do certame/atividade principal da contratada não se referem à execução direta de atividades ligadas à administração, é inexigível a necessidade de registro na entidade autárquica fiscalizadora.

19. Por fim, são esclarecedoras as distinções mencionadas em precedente do Tribunal de Contas da União:

19. Também não concordamos com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador. Na verdade, entende-se que, se há algum profissional da licitante que deveria ser registrado no CRA, este seria o responsável pelo setor de seleção e recrutamento dos funcionários da empresa. No entanto, fazer tal exigência no edital poderia ser considerado como ingerência da administração na esfera do próprio particular.

20. Diferente seria a situação na qual o ente público decidisse contratar uma empresa especializada em recrutar estagiários para trabalhar nas dependências do próprio ente, de modo que o objeto do ajuste, em função da sua própria natureza, exigiria *expertise* em administração de recursos humanos e em gestão de pessoas, já que a futura contratada seria responsável pela seleção dos estagiários. Nesse caso, restaria claramente caracterizada a necessidade de que a empresa estivesse inscrita na entidade profissional competente e que o responsável pela prestação do serviço detivesse as referidas competências, que, por sua vez, se enquadrariam no campo de atuação do administrador, tornando, assim, plausível a exigência de atestado devidamente registrado no CRA. (TCU; Acórdão n. 1.841/2011 – Plenário; Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Data da Sessão: 13/7/2011 – Ordinária.)

20. Disso decorre que não encontram amparo legal:

- a) a exigência de registro de atestados de qualificação técnica operacional e profissional no Conselho Regional de Administração – item 7.3.2.1;
- b) a exigência de registro e regularidade da licitante e dos responsáveis perante o Conselho Regional de Administração – item 7.3.2.2;
- c) a exigência profissional Responsável Técnico de nível superior em Administração, legalmente habilitado junto ao CRA – item 7.3.2.3;

21. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas pela irregularidade das exigências dos itens 7.3.2.1, 7.3.2.2 e 7.3.2.3.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

## II) QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – SOLVÊNCIA GERAL E ENDIVIDAMENTO GERAL

16. O item 7.2.4.1, “a.1” (fls. 981/982), ao tratar da qualificação econômico-financeira, exige dos licitantes para a demonstração de boa situação financeira a apresentação de **índice de solvência geral maior que 1 e índice de endividamento geral menor que 0,5:**

a.3) Índice de Solvência Geral (SG), superior a um inteiro (1,0), a ser obtido pela fórmula:

$$SG = AT/PC + PNC$$

a.4) Índice de Endividamento (I.E), inferior a meio inteiro (0,5), a ser obtido pela fórmula:

$$IE = PE/AT$$

Legenda:

AT = ativo total

PC = passivo circulante

PE = passivo exigível

PNC = passivo não circulante

17. O art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/93 dispõe:

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

(...)

§ 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.

(...)

§ 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. (Grifou-se)

18. É necessária, portanto, a demonstração no processo administrativo de que o valor do índice adotado, em face do objeto que se pretende contratar, é adequado metodologicamente e indispensável à execução do contrato, mormente quando são adotados índices distintos daqueles usualmente utilizados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

19. Quanto ao dispositivo mencionado, Jessé Torres Pereira Júnior<sup>4</sup> leciona:

A escolha dos índices de aferição da situação financeira dos habilitantes deverá estar exposta e fundamentada no processo administrativo da licitação, do qual resultará o texto do edital. [...]

As razões da escolha (incluindo menção às fontes de consulta, sobretudo revistas especializadas) devem guardar nexos causal com a índole do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução, a fim de que se cumpra o mandamento constitucional de serem formuladas tão somente exigências necessárias a garantir o cumprimento das obrigações que se venham a avençar.

20. Os indicadores utilizados no certame ora examinado são praticamente os mesmos **adotados pelo Executivo Federal<sup>5</sup> e pelo Executivo Estadual<sup>6</sup> para avaliação da habilitação econômico-financeira nas licitações por eles promovidas, ressaltando-se que o Índice de Endividamento – IE do citado possui fórmula equivalente ao Índice de Solvência Geral – ISG (Ativo Total/ Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo).**

21. E, na Administração Federal, por exemplo, o parâmetro para se aferir a correção dos quocientes resultantes dos índices medidores da capacidade financeira dos licitantes encontra-se fixado no art. 44 da Instrução Normativa n.º 02/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual estabelece que as empresas que não apresentarem quocientes iguais ou maiores que 1,0, em qualquer dos índices nela previstos, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração e, a critério da autoridade competente, capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 31 da Lei 8.666/93, como exigência adicional para efeito de habilitação, podendo, ainda, ser exigida prestação de garantia, na forma do disposto no § 1º do art. 56 da referida Lei, para fins de contratação.

22. Ou seja, usualmente os editais de licitação exigem a demonstração de resultado igual ou maior/menor (conforme o índice adotado) do que 1,0 em qualquer um dos índices apurados, para fins de habilitação, considerados os riscos para Administração e o objeto a ser contratado.

<sup>4</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 6ª ed., Editora Renovar: Rio de Janeiro/São Paulo, 2003, p. 380.

<sup>5</sup> **Instrução Normativa n.º 02/2010**, de 11 de outubro de 2010, no qual a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

<sup>6</sup> Artigo 16, § 1º, do Decreto n.º 45.902, de 28/01/2012, que dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF previsto no art. 34 da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei n.º 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

23. **Verifica-se a atipicidade do valor adotado para o índice de endividamento ora examinado, tornando imprescindível a adequada justificativa dos responsáveis para tais exigências.**

24. **Noutro ponto, não há razão para valores distintos entre os índices de solvência geral e endividamento cujas fórmulas de cálculo utilizam os mesmos elementos.**

25. Destaca-se, a incoerência de se exigir no instrumento convocatório ISG – Índice de Solvência Geral maior que 1,00 e EG – Índice de Endividamento menor a 0,5.

26. O valor exigido para tais índices não pode ser diferente, uma vez que eles apresentam o mesmo resultado contábil, apenas visto por ângulos distintos. Prova disso é que a fórmula do ISG corresponde exatamente à fórmula do EG invertida.

27. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora o exposto:

Inclua, no processo licitatório, as justificativas para os índices de qualificação econômico-financeira exigidos, reformulando as disposições constantes do subitem 3.1.5 (Idoneidade Financeira) da minuta de edital, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrente da licitação, conforme o Art. 31, § 5º, da Lei no 8.666/1993 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 112/200 Plenário; Acórdão 778/2005 Plenário; Acórdão 1519/2006 Plenário; Acórdão 587/2003 Plenário; Acórdão 1668/2003 Plenário; Acórdão 1898/2006 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário).

**Acórdão 597/2008 Plenário**

Faça constar nos processos administrativos das licitações a justificativa dos índices contábeis previstos no edital, nos termos do art. 31, § 5º, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 402/2008 Plenário**

28. Também nesse sentido a jurisprudência desta Corte de Contas:

**[Índice ideal.]** Sobre os patamares de tais índices, a doutrina determina que: 'Não se pode falar em índice ideal propriamente. O índice ideal é aquele que proporciona à empresa a capacidade de saldar os seus compromissos em tempo certo, e que lhe possibilita financiar o seu cliente e ser financiada pelos seus fornecedores de recursos, pelo menos em condição de igualdade com as empresas que operam no seu ramo de atividades' (ALMEIDA, Fábio Silva; FAVARIN, Antônio Marcos. *Liquidez das Empresas: Uma Visão Crítica da Avaliação da Saúde Financeira, por Intermédio das Demonstrações Financeiras*. In: *Cadernos da Faceca*, Campinas, v.12, n.2, jul/dez 2003. p.15). [Representação n. 712.424. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 13/05/2008]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**[Justificativa na fixação do índice de liquidez.]** Carlos Pinto Coelho Motta enfatiza que 'a obrigatoriedade de o índice de liquidez ser usual no mercado, e ser motivado na fase interna do processo é prevista [...] como garantia da competição saudável e do não-comprometimento do universo de licitantes' (In *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 304). Nessa linha é o pensamento do professor Jessé Torres Pereira Júnior: 'A fixação deste índice [de liquidez] deve ser acompanhada obrigatoriamente de justificativa, o que em grande parte irá inibir a fixação de índices altos, capazes de afastar interessados' [...]. [Representação n. 742.290. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 28/11/2007]

29. O Edital dispõe ainda no item 7.2.4.3, "c" (fls. 983):

7.2.4.3 (...)

c) A empresa licitante que apresentar resultado diferente dos índices requeridos nos sub-itens acima será inabilitada. As fórmulas deverão estar devidamente aplicadas em memorial de cálculos juntado ao balanço.

30. Não foi localizado no documento de fls. 916/921 o memorial de cálculo com a demonstração dos índices de qualificação econômico-financeira exigidos no edital, o que viola expressamente a regra anteriormente transcrita.

31. Considerando o disposto no art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/93, entende o Ministério Público de Contas ser irregular a adoção dos índices financeiros exigidos no item 7.2.4.1, "a.1", sem as devidas **justificativas nos autos do processo licitatório**.

### **III) CUMULAÇÃO DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO E GARANTIA DE EXECUÇÃO**

32. O item 7.2.4.1 (fls. 982) do edital exige para qualificação econômico-financeira a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor global anual do contrato.

33. O item 8 (fls. 985) determina o recolhimento de garantia de execução prevista no art. 56 da Lei Federal n. 8.666/93 em até dez dias após a assinatura do contrato:

8.1 Será exigida prestação de garantia ao adimplemento do contrato, podendo o contratado optar por uma das seguintes modalidades:

- a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;
- b) seguro garantia;
- c) fiança bancária;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

8.2 A garantia mencionada no item anterior será equivalente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele.

8.3 A garantia a ser apresentada pela futura contratada deverá ocorrer juntamente com a assinatura do contrato.

34. Ocorre que a cumulação das exigências acima, patrimônio líquido mínimo e garantia de execução no valor de 5% da proposta, contraria o disposto no art. 31, § 2º, da Lei Federal n. 8.666/93:

§ 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 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. (grifou-se)

35. O texto é expresso quanto à alternatividade das exigências para garantia do adimplemento contratual. Portanto, não há como serem exigidas cumulativamente duas das garantias previstas no transcrito dispositivo normativo, considerando que todas as formas de aferição da qualificação econômico-financeira têm a mesma finalidade, qual seja, garantir que a empresa vencedora do certame executará satisfatória e fielmente o objeto contratado.

36. Portanto, deve a Administração eleger qual forma de garantia de execução mostra-se mais adequada diante de cada caso, mas nunca cumulá-las, sob pena de violar o art. 31, § 2º, da Lei Federal n. 8.666/93 e restringir indevidamente a competitividade no procedimento licitatório.

37. Nesse sentido, o precedente do Tribunal de Contas da União:

Adote providências no sentido de não prever nos editais de licitação exigência simultânea de garantia, na forma de seguro garantia ou fiança bancária e capital social ou patrimônio líquido mínimo como requisitos de qualificação econômico-financeira, conforme estabelece o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 1453/2009 Segunda Câmara)

38. Há que se ressaltar a diferença entre a garantia da proposta, prevista no art. 31, III, da Lei Federal n. 8.666/93, e as três formas de garantia de execução do contrato, dentre as quais pode ser eleita aquela do art. 56, § 1º, do mesmo diploma legal. Não se vislumbra ilegalidade alguma na cumulação de garantia de execução com garantia de proposta, dada a finalidade distinta de ambas, diferentemente da conclusão quanto à cumulação de duas garantias de execução.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

39. Veja-se a lição de Jorge Ulysses sobre os dispositivos do art. 31 da Lei Federal n. 8.666/93:

Nesses dispositivos há duas regras distintas: uma para a garantia da licitação e outra para garantia do contrato. No art. 31, III, visa o legislador à garantia da licitação; no §2º a garantia do contrato. A primeira garantia é devolvida na assinatura do contrato; a segunda, se for à forma do art. 56, é recolhida no ato da assinatura do contrato.

Observa não fazer sentido entender-se a exigência da garantia de 1% afasta o direito de exigir a comprovação do capital ou do patrimônio líquido.<sup>7</sup>

40. Assim, entende o Ministério Público de Contas que a cumulação das exigências de patrimônio líquido mínimo e garantia de execução no valor de 5% da proposta, contraria o disposto no art. 31, §2º, da Lei Federal n. 8.666/93.

**IV) TERMO DE REFERÊNCIA - DO CARGO DE AUXILIAR DE OPERADOR DE CARGA**

41. A Administração estabeleceu que a Contratada deverá fornecer mão de obra para o posto de trabalho denominado “Auxiliar de Operador de Carga”. O Termo de Referência – Anexo I (fls. 994/1.012) assim descreve a aludida função:

**3.1 Descrição sintética das Funções de Serviços de Apoio de Educação Básica**

Compreende funções que se destinam a executar serviços de copa e cozinha, de limpeza, de acompanhamento de alunos e de manutenção da Secretaria Municipal de Educação, das Escolas Municipais e Centros de Educação Infantil e demais unidades de atendimento da Secretaria.

(...)

**3.2.4 – Auxiliar de Operador de Carga**

- a) Preparar cargas e descargas de mercadoria;
- b) Movimentar mercadorias em veículos e caminhões;
- c) Entregar e coletar encomendas;
- d) Manusear cargas especiais;
- e) Reparar embalagens danificadas e controlar a qualidade dos serviços prestados;
- f) Operar equipamentos de carga e descarga;
- g) Conectar tubulações às instalações de embarque de cargas;

<sup>7</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Qualificação econômico-financeira. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 59, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=38141>>. Acesso em: 10 fevereiro 2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

- h) Estabelecer comunicação, emitindo, recebendo e verificando mensagens, notificando e solicitando informações, autorizações e orientações de transporte, embarque e desembarque de mercadorias;
- i) Executar outras tarefas correlatas, conforme necessidade de serviço e orientação superior.
- j) zelar por sua aparência pessoal, mantendo as vestimentas ou o uniforme em perfeitas condições de uso, bem como pela guarda e conservação dos objetos necessários ao exercício de suas atividades;
- k) desempenhar a função com competência, assiduidade, pontualidade, senso de responsabilidade, zelo, discrição e honestidade, obedecendo as normas da unidade escolar e de segurança do trabalho;
- l) acatar as orientações dos superiores dos superiores e tratar com urbanidade e respeito os funcionários da unidade escolar e os usuários dos serviços educacionais;
- m) levar ao conhecimento do responsável os casos de infração e irregularidades;
- n) executar outras atribuições afins.

42. O item 2 do Termo de Referência (fls. 994/1.012) estimou para cinco postos de trabalho, no período de doze meses, o valor de R\$235.978,78 (duzentos e trinta e cinco mil novecentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos).

43. Dentre as atividades listadas **não se vislumbra qualquer relação ou conexão** com serviços de copa e cozinha, de limpeza, de acompanhamento de alunos e de manutenção da Secretaria Municipal de Educação, das Escolas Municipais e Centros de Educação Infantil.

44. Diante do exposto, deve a Administração ser citada para demonstrar a necessidade e execução dos referidos serviços sem pertinência com as “atividades-meio” executadas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

#### **V) INGERÊNCIA INDEVIDA DA ADMINISTRAÇÃO DA CONTRATADA**

45. Consta do Termo de Referência dentre as obrigações da Contratada e da Contratante nas cláusulas 10 (fls. 1004) e 11 (fls. 1005):

10 – Obrigações da P.M.I.

10.1 – Analisar e aprovar os profissionais que serão contratados.

10.7 – Acompanhar a elaboração do planejamento dos trabalhos da Contratada, sendo lícito opinar, propor modificações aprovar ou rejeitar qualquer de suas etapas, considerando o superior interesse da PMI.

11. Obrigações da Contratada



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

11.3.12 – Substituir, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas contadas da solicitação, por escrito, da fiscalização, qualquer empregado alocado aos trabalhos objeto deste contrato.

46. As cláusulas 10.1 e 11.3.12 configuram ingerência indevida na política de admissão de pessoal da contratada, a quem cabe recrutar mão de obra e disponibilizar para a execução do serviço demandado na licitação. Não é demais lembrar que, nos contratos de terceirização, a Administração contrata os serviços previstos no edital e não a mão de obra, sob pena de restar configurada a contratação ilícita de mão de obra por interposta pessoa.

47. A cláusula 10.7 configura ingerência no planejamento e metodologia de execução a ser definido pela contratada, a quem cabe arcar com o ônus da execução dos serviços. Cabe à Administração fiscalizar a execução dos serviços, notificar e, eventualmente, aplicar as sanções cabíveis à contratada nos casos em que forem constatadas falhas e irregularidades.

48. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas considera irregulares as cláusulas n. 10.1, 10.7 e 11.3.12.

## **VI) POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO**

49. O Contrato n. 024/2015 (fls. 161/179) estabelece na cláusula 15:

15 – Subcontratação ou Cessão do Contrato

15.1 A **Contratada** não poderá, no todo ou em parte, subcontratar suas obrigações ou ceder a terceiros o presente contrato, sem a prévia autorização da P.M.I. por escrito, sendo vedada a efetivação com empresa que tenha participado de qualquer etapa da seleção que originou este contrato.

15.1.1 A autorização de subcontratação concedida pela P.M.I. não eximirá a **Contratada** da responsabilidade total pelo cumprimento de todos os termos e condições deste contrato.

50. O art. 72 da Lei n. 8.666/93 dispõe que o “*contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração*”.

51. No entanto, é necessário que o edital estabeleça parâmetros objetivos para eventual subcontratação. Não basta mera disposição editalícia afirmando que para a subcontratação é necessária prévia autorização do município.

52. A jurisprudência é firme no sentido de que a subcontratação é possível apenas dentro dos limites permitidos no ato convocatório, o qual não pode



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

deixar de estabelecê-los de forma clara e objetiva. A esse respeito veja-se o seguinte julgado do TCU:

Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 265/2010 Plenário**

**53. Contudo, considerando o objeto do presente certame, isto é, execução de serviços copa e cozinha, de limpeza, de acompanhamento de alunos e de manutenção mediante dedicação exclusiva de mão de obra, admitir a subcontratação é admitir que a obrigação principal, contratada mediante licitação, seja transferida para terceiro, o que viola o dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República.**

54. A previsão de subcontratação conflita ainda com o disposto no item 11.3.1 do Termo de Referência (fls. 1.048) que estabelece a seguinte obrigação para a Contratada:

11.3.1 – Fornecer toda a direção e supervisão técnica e administrativa, toda a mão-de-obra direta e indireta necessárias à execução dos trabalhos, sendo, para todos os efeitos, considerada como única e exclusiva empregadora.

55. Assim, entende o Ministério Público de Contas que é irregular a possibilidade de subcontratação da maneira em que prevista na cláusula 15 do Contrato n. 024/2015.

## **REQUERIMENTO**

21. Em face de todo o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

- a) o aditamento do objeto da presente denúncia, nos termos acima expostos;
- b) a citação do subscritor do edital (fls. 972/1.113) e pregoeiro, Sr. *Nilo Grisolia Rosa*, da Secretária Municipal de Educação, Sra. *Luciane Maria Ribeiro da Cruz Santos*, e do Secretário Municipal de Administração, subscritor do Termo de Referência (fls. 994/1.012) e autoridade homologadora (fls. 181) do certame, Sr. *Marcos Antônio Sampaio*, para, querendo, apresentar esclarecimentos/justificativas acerca das irregularidades apontadas nos autos e nesta manifestação,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

- c) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela Unidade Técnica, sejam os autos remetidos novamente a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva;
- d) seja este Órgão Ministerial intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

22. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2017.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas