

AUTOS Nº 1.007.357/2017

1 - IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Trata-se de Denúncia apresentada por Penizolo & Veríssimo Ltda., em face do edital de Concorrência Pública n. 01/2016, promovido pela Fundação Municipal de Cultura, Lazer e Turismo – FUMCULT de Congonhas, objetivando a “contratação de empresa, para prestação de serviços de horista, para manutenção, limpeza e conservação no Parque Natural Municipal da Cachoeira de Santo Antônio, situado à Rua Tem. Horácio Cordeiro, s/n – Praia – Congonhas – MG e nos espaços administrados pela FUMCULT, na Romaria, à Alameda cidade Matosinhos de Portugal, nº 153, Bairro Basílica, ambos por um período de 12 (doze) meses, conforme Projeto Básico – Termo de Referência, constante no Anexo I”, do edital, fl. 21.

2 - DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

Às fls.710/711v, esta Unidade Técnica concluiu:

Da análise do exame da documentação de fls. 117/707, em face do estudo anterior de fls. 109/110v, entende este Órgão Técnico como irregular a inabilitação da denunciante com base no descumprimento do item 7.2.4, alíneas “c” e “c.1 do edital.

Entende-se ainda que, após os autos serem enviados ao Parquet de Contas, os responsáveis, Sr. Sérgio Rodrigo Reis, Diretor Presidente da FUMCULT, e os subscritores da Ata 001, fls.651/652, Srs. Dener Alexandro Pereira, Presidente da Comissão de Licitação, Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário, e Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, podem ser citados para que apresentem defesa sobre essa irregularidade e eventuais aditamentos do Parquet de Contas.

Às fls.713/713v, o Relator manifestou:

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Congonhas, verifiquei que o procedimento licitatório denunciado já se encontra findo, eis que o extrato do contrato dele decorrente foi publicado em 25/02/2016, conforme documento em anexo.

Considerando que, nos termos do disposto no art. 267 do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão pleiteada pode ser determinada, em qualquer fase, até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou do serviço, nego deferimento ao pleito por impossibilidade legal, observando, todavia, que será dado prosseguimento à análise da denúncia.

Às fls.721/724v Parquet de Contas aditou o seguinte:

- *Estabelecimento de data e horário únicos para que seja realizada a visita técnica*
- *Exigência de comprovação de qualificação técnico-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional*
- *Exigência de qualificação técnica sem ser para as parcelas de maior relevância*
- *Ausência de justificativa para os índices financeiros adotados*

Às fls.725/725v, o Relator manifestou:

Com fulcro no art. 307 da Resolução nº 12/2008 determino a citação do Sr. Sérgio Rodrigo Reis, Diretor Presidente da FUMCULT, do Sr. Dener Alexandro pereira, Presidente da Comissão de Licitação, do Sr. Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário, e da Sra. Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as justificativas e documentos que entenderem pertinentes acerca da presente Denúncia, principalmente face à análise técnica de fls. 710/711 e parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas às fls. 721/724v.

Às fls.731/745, os responsáveis apresentaram defesa.

Isso posto, passa-se ao exame da defesa, de fls.731/745, em face do estudo técnico anterior de fls. 710/711v, bem como do parecer ministerial, de fls. 721/724v.

2. 3. DA PRELIMINAR DE MÉRITO – DA FALTA DO INTERESSE DE AGIR – DO DIREITO DE APRESENTAR DENÚNCIA JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS.

Os responsáveis alegam que a denúncia em estudo não tem fundamento porque a impugnação ao edital foi efetuada intempestivamente, e requerem o arquivamento dos autos.

ANÁLISE

As alegações dos Defendentes não merecem prosperar porque, no caso em tela, o ato impugnado na Denúncia não se limita à defesa de interesse particular, mas, sim, repercute na esfera pública a demandar a atuação desta Corte de Contas, como órgão de controle externo no âmbito da Administração Pública, ciente de sua elevada missão constitucional de zelar pela aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988, em um momento favorável ao avanço democrático, trouxe o reconhecimento da indispensabilidade de um órgão de controle externo forte ao Estado Democrático de Direito, o que ampliou significativamente a jurisdição e competência do Tribunal de Contas da União (TCU), fortalecendo institucionalmente o controle externo.

O Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº 12/2008) dispõe:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

[...]

*§2º A denúncia apresentada por **pessoa jurídica** será instruída com prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la. (destaque nosso)*

Logo, as alegações dos responsáveis não merecem razão, vez que, de acordo com o artigo 301 do Regimento Interno desta Corte, qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização, sendo que para a sua admissibilidade são exigidos os seguintes requisitos: I - referir-se à matéria de competência do Tribunal; II - ser redigida com clareza; III - conter o nome

completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante; IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção; V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

Em semelhante sentido, reza o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

*§ 1º **Qualquer** licitante, contratado ou **pessoa física ou jurídica** poderá representar ao **Tribunal de Contas** ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (destaque nosso)*

Tem-se, pois, o direito de qualquer pessoa jurídica denunciar irregularidades na Administração Pública ao Tribunal de Contas.

O Ministério Público desta Corte de Contas, nos autos das denúncias 756805, 799401, 801267, 706954, 701048, 701377, 740454, 740615 e 749030, entendeu, em síntese, que “a lei não trouxe qualquer restrição ao exercício do direito de denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas”, logo, “descabe o jurista instituí-la no exercício de atividade interpretativa”. A manifestação foi no seguinte sentido:

No entanto, a circunstância suscitada não possui reflexos na legitimidade para denunciar ilegalidades perante o Tribunal de Contas. O art. 74, § 2º, da Constituição Federal, ao tratar da matéria, dispõe:

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Em semelhante sentido, reza o art. 113, § 1º, da Lei de Licitações:

[...]

Como se pode observar, nenhum dos dispositivos transcritos estabelece, como requisito para

a comunicação de irregularidades aos Tribunais de Contas, que a pessoa física ou jurídica denunciante seja potencialmente beneficiada com eventual decisão a ser proferida. Nem mesmo se exige que ela tenha algum interesse no deslinde da controvérsia jurídica, participe do certame (se for o caso) ou apresente previamente impugnação ao edital. Vale dizer: a legitimidade instituída pelos artigos acima reproduzidos é extremamente ampla, não encerrando restrições similares à apontada pelo município de Passos.

Elucidativo, sob tal aspecto, o julgado do Tribunal de Contas da União adiante:

De plano rejeito a consideração feita com relação ao não exercício do direito de impugnar o edital. Ora, o fundamento legal para representar a este Tribunal é o art. 113, § 1º, da Lei no 8.666/1993, sendo irrelevante se houve impugnação ao edital ou até mesmo a participação na licitação. Entendo que o encadeamento lógico de pensamentos deva ser justamente o contrário; a busca pela melhor proposta para a Administração é que não pode servir como justificativa para uma ilegalidade manifesta.

Acórdão 1729/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

É imperioso ter em vista, sempre, que ao Tribunal de Contas não cabe compor litígios nem dizer o direito para os casos em que não haja interesse público envolvido. O seu papel é o de exercer a função de controle externo, atuando para assegurar a legalidade, a economicidade e a legitimidade dos atos administrativos.

Sob o aspecto da tutela do interesse público, essa Corte, *mutatis mutandis*, já decidiu que:

Inicialmente, importante frisar que as atribuições exercidas pelos Tribunais de Contas são de natureza distinta daquelas afetas ao Poder Judiciário. Nesse sentido, diferentemente do Judiciário, não é cabido às Cortes de Contas a tutela dos interesses unicamente individuais, mas tão-somente aqueles que envolvam o interesse público, na exata medida em que busca sindicá-lo, nesta natureza processual, a regularidade ou irregularidade do procedimento licitatório face às normas legais.

Assim, poderá a representante insurgir-se contra possíveis vícios no instrumento convocatório ou contra ato da Administração referente à condução do procedimento (ex: ato que habilitou ou inabilitou determinado licitante), ou até mesmo contra vícios existentes no instrumento contratual, impõe-se, contudo que haja demonstração explícita de violação às

cláusulas editalícias ou dos dispositivos da lei de licitações e demais normas afetas à Administração Pública. Caso não restem caracterizadas estas violações, que serão sopesadas a juízo do Relator, a Representação será arquivada por desbordar as competências desta Corte, devendo o interessado pleitear seu interesse no âmbito da própria Administração ou do Poder Judiciário.

Ressalte-se que, quando buscar a representante hostilizar ato da Administração, fundamental conter a indicação expressa de que esse ato foi perpetrado em contrariedade aos termos contratuais e legais que regem a matéria, de modo a não caracterizar interesse meramente individual ¹.

Com efeito, em se tratando de matéria de ordem pública, portanto indisponível, a Administração tem o dever de exercitar o controle da legalidade do ato convocatório da licitação, especialmente quando provocada por qualquer pessoa, física ou jurídica. Segundo o mestre Marçal Justen Filho², a Administração “Não pode se escusar sob invocação de que o particular não teria interesse em participar da licitação ou que não preencheria, nem mesmo em tese, os requisitos para tanto”.

Ao contrário do alegado pelos Defendentes, o vício de legalidade do ato convocatório não pode ser superado apenas porque a Denunciante deixou de apontá-lo em momento anterior à abertura dos envelopes. Isto porque o regime de direito público aplica-se independentemente da atuação do particular. A Administração tem o dever de pronunciar-se, até mesmo de ofício, tão logo tenha conhecimento da existência de vício na licitação, conforme lição unânime e pacífica da doutrina e da jurisprudência.

De mais a mais, o art. 41, §1º, da Lei nº 8.666/93, prevê que:

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 TCEMG, 2ª Câmara, Representação 742.229, Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada, j. 19.02.2008.

² In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. – São Paulo: Dialética, 2010, p.571.

*responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, **sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.** (negrito nosso)*

Pelo dispositivo em tela, tem-se que o cidadão, além de poder impugnar o edital de licitação perante a Administração, tem a faculdade de representar ao Tribunal de Contas, nos termos do §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, citado alhures.

Logo, uma ação não exclui outra, ou seja, o fato da pessoa física ou jurídica não ter impugnado o edital administrativamente não o impede de exercer o direito de petição perante o Tribunal de Contas, envolvendo irregularidade na atividade subordinada à lei de licitações e contratos administrativos.

Ainda que se considerasse a preclusão do direito da Denunciante de questionar os termos do edital de licitação, esta dar-se-ia no âmbito da Administração, e não do Tribunal de Contas. Confira as precisas palavras do saudoso Carlos Pinto Coelho Motta³ ao comentar sobre o art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93:

Há muito defendemos que, no contexto das licitações públicas, a renúncia ao direito de impugnar os termos do edital porventura viciado (art. 41, §2º da Lei 8.666/93, Lei Nacional de Licitações e Contratos), não apenas produz o efeito de decadência do direito perante a Administração, como também inviabiliza a interposição do mandado de segurança, por ausência de manifestação temporânea do interesse de agir. No nosso entender, trata-se de precisa aplicação do brocardo dormientibus non succurrit jus.^{1635 4}

Nesse caso, qual a alternativa disponível ao participante de licitação que não tenha utilizado o instrumento da impugnação e, em fase de uma ilegalidade, necessite de uma medida heróica, rápida e não-onerosa?

Essa medida é, exatamente, a representação ao Tribunal de Contas.

A representação ou denúncia a que alude o §1º do art. 113 é tema originário do §1º do art. 79 do Decreto-lei 2.300/86. Foi impactado pelo §2º do art. 74 da Carta Magna. Trata-se de um dado positivo no controle democrático da licitação, para o qual é necessária, realmente, a maior presença do cidadão em todas as fases do processo, bem como a ampliação do contraditório.

Alerta o TCU:

³ In Eficácia nas Licitações e Contratos, 12ª ed. ver. e atual. – Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p.816-818.

⁴ - 1635 Nessa linha, vide: CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. O mandado de segurança e a impugnação de concorrência pública por não licitante – Uma análise acerca da legitimidade de agir. *ILC* n. 111, mai.2003, p.421-422; e a jurisprudência do TJSC, ApMS 96000893-4.

Não há que se perder de vista que a faculdade de representar, instituída no § 1º do art. 79 do Decreto-lei 2.300/86, não visa a proteger interesses pessoais de quem a utiliza, mas constitui, certamente, mais um instrumento de controle da regularidade das despesas decorrentes da licitação e contratos, à disposição de qualquer pessoa, física ou jurídica. ^{1636 5}

A denúncia está regulada pelos arts. 53 a 55 da Lei 8.443, de 16/7/92. Cabe mencionar a posição doutrinária do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza sobre o §2º do art. 74 da Carta Magna:

Este preceito, agora inserido na Constituição, tem inegável sentido democrático e configura inestimável conquista do cidadão, a quem se defere ação presente e participadora no controle dos dinheiros públicos. Simboliza, em verdade, o espírito que norteou a elaboração da Carta da República. ^{1637 6}

Na verdade, a denúncia aos TCs por irregularidade na aplicação da Lei de licitações, a ser feita por qualquer licitante, contratado ou pessoa física, é um dos pontos de apoio de uma concepção abrangente de controle e fiscalização dos institutos da licitação e do contrato, vistos como instrumentos de melhoria do gasto público. Essa concepção adquire, hoje, maior alcance ético perante a sociedade, em virtude da solidificação temporal dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de se ressaltar que a Lei Orgânica do TCU insere-se acuradamente nessa concepção, deferindo ao Tribunal uma ação isenta e independente com relação a qualquer dos Poderes: “o Tribunal não se submete à vontade hierárquica de nenhum deles”. ^{1638 7}

Em síntese:

Onde houver aplicação de dinheiro público, retirado à bolsa do povo, às vezes com extremo sacrifício para ele, aí deve estar presente a ação vigilante, firme e isenta, constante e inafastável do Tribunal de Contas, porque ele é o guardião máximo da moralidade administrativa ou da probidade e do bom e regular emprego daqueles recursos. ^{1639 8}

Conclui-se, portanto, que tanto o licitante, que decaiu do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração, quanto o não licitante (pessoa física ou jurídica) podem representar ou denunciar perante o Tribunal de Contas, em vista de

⁵ 1636 TCU, TC 475.050-87, Sessão de 5/4/89.

⁶ 1637 SOUZA, Luciano Brandão Alves. A Constituição de 1988 e o TCU. RDA n.175,1989, p.43.

⁷ 1638 GHISI, Ademar Paladini. [...]

⁸ 1639 Ministro Ewald Pinheiro. TCU, DOU de 28/2/85.

irregularidade na aplicação da Lei de Licitações, por ser ele o guardião máximo da moralidade administrativa ou da probidade e do bom e regular emprego dos recursos públicos.

Este Órgão Técnico entende, pois, pela legitimidade da Denunciante, nos termos do art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93, vez que na Denúncia apresentada existe repercussão na esfera pública a demandar a atuação desta Corte de Contas no exercício do controle externo.

Ultrapassada a preliminar, passa-se à análise do mérito.

3. INABILITAÇÃO IRREGULAR DA DENUNCIANTE.

Em estudo anterior esta Unidade Técnica entendeu que coube razão à denunciante quanto à irregularidade da inabilitação da denunciante, pela não demonstração dos índices econômico-financeiros, vez que, foi apresentado o seu balanço de abertura.

ANÁLISE:

Considerando que não se observou, na defesa, de fls.731/745, a manifestação dos responsáveis sobre a irregularidade em epígrafe, entende esta Unidade Técnica que fica ratificada essa irregularidade.

4. ESTABELECIMENTO DE DATA E HORÁRIO ÚNICOS PARA QUE SEJA REALIZADA A VISITA TÉCNICA

Às fls.721/724v, o *Parquet* de Contas opinou:

A exigência de comprovação de visita dos licitantes ao local onde as obrigações contratuais serão realizadas encontra seu fundamento no art. 30, III, da Lei n. 8.666/93. O seu objetivo primordial é permitir que os licitantes tenham ciência sobre as reais condições em que serão prestados os serviços ou feita a obra, de modo a aferirem se possuem condições para a execução contratual. Possibilita, com isso, que as propostas sejam formuladas de maneira mais realista e concreta, evitando futuras inexecuções contratuais.

Contudo, embora a exigência de visita técnica não seja intrinsecamente ilegal, a Administração não pode impor obrigações que restrinjam a competitividade do certame em

sua realização. Em face disso, além de conceder um prazo mínimo de publicidade (art. 21 da Lei n. 8.666/93), também deve estipular um prazo razoável para a realização da visita, ainda que a sanção pela não participação do licitante seja a impossibilidade de alegar desconhecimento das informações pertinentes ao objeto, como previsto no edital no subitem "f.1", f. 187.

Revela-se, portanto, abusiva a fixação de uma data única para que esta seja efetuada, a exemplo do que fez o edital em exame.

ANÁLISE

Em defesa, de fls.731/745, os responsáveis transcreveram o item 7.2.3 do edital e alegaram que apesar da data da visita técnica ser a mesma, a visita técnica não precisa ser realizada no mesmo horário, além do que o licitante não está obrigado à realização da visita técnica, conforme a letra "f" do item 7.2.3 do edital.

Os responsáveis também alegaram que a função da visita técnica é propiciar aos licitantes o conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto do certame.

Nesse ponto, sobre a importância da visita técnica, os licitantes colacionaram decisão do TCU bem como doutrina afim.

O item 7.2.3 "f.3" do edital dispõe:

7.2.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[..]

f.2. Se a licitante não participar da visita técnica, não poderá alegar desconhecimento de informações pertinentes do objeto da contratação, devendo firmar declaração de próprio punho de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da prestação dos serviços, assinada por seu representante legal.

f.3. Não será necessária para fins de habilitação, a visita técnica, nos espaços administrados pela FUMCULT, na ROMARIA, o que não impede a licitante, caso queira, de realizar a visita.

Isso posto, considerando que o edital dispõe que a visita técnica é facultativa, esta Unidade Técnica discorda do *Parquet* de Contas quanto a irregularidade dessa exigência do edital, vez que tal exigência não pode ser considerada restritiva à ampla participação no certame, considerando que o licitante pode participar do certame mesmo não realizando a visita técnica.

Assim, entende esta Unidade Técnica que inexistente a irregularidade levantada pelo *Parquet* de Contas.

5. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL SEM EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

Às fls.721/724v, o *Parquet* de Contas opinou:

Por seu turno, a comprovação de capacidade técnico-operacional sem a comprovação de capacidade técnico-profissional não se revela suficiente para demonstrar que uma sociedade é apta a executar as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado. Isso porque um atestado de responsabilidade técnica fornecido em nome da empresa, por vezes, não espelhará a atual experiência do corpo profissional desta, até porque o responsável técnico pelos serviços descritos em determinado atestado pode não mais estar vinculado à licitante, a qual, em virtude disso, não demonstraria estar apta a participar do certame.

ANÁLISE

Em defesa, de fls.731/745, os responsáveis transcreveram o artigo 30 da lei 8666/93 e alegaram que o texto dessa lei dispõe que se pode exigir tanto a capacidade técnica operacional quanto a capacidade técnica profissional do licitante.

Os responsáveis colacionaram doutrinas e jurisprudências afins e alegaram que se deve adotar o artigo 30 da lei 8666/93, em consonância com a CR/88, pela qual a ausência de explícita referência, no artigo 30, a requisitos de capacidade técnico operacional não significa vedação a sua previsão.

De acordo com o termo de referência do edital (fl.202) o objeto do certame consiste em:

1.1. Contratação de empresa, para prestação de serviços de horista, com cessão de mão de obra e material na manutenção, limpeza e conservação para atender a FUMCULT.

O edital (fl.186) exige como qualificação técnica:

7.2.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[..]

- a) Apresentação, por parte da licitante, de Registro junto ao CRA – Conselho Regional de Administração e que, conseqüentemente, comprove algum tipo de vínculo do funcionário com a licitante, devidamente registrado no Conselho de Administração.*
- b) Declaração formal, de próprio punho, de que possui em seu quadro funcional, profissionais disponíveis para prestação de serviços na data da contratação.*
- c) Atestado de Capacidade Técnica, comprovando a prestação de serviços anteriores, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível, em termos de qualidade com o objeto da presente licitação;*
- d) Alvará de Localização e Funcionamento, expedido pelo Município em que a empresa é localizada.*
- e) Declaração de que tomou conhecimento de todas as cláusulas e condições por ele estabelecidas, conforme modelo constante no Anexo IX.*
- f) Atestado de Visita Técnica no local em que haverá a prestação dos serviços, marcada para o dia 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), no horário de 08:00 às 17:00 horas.*
 - f.1. No dia e horário destinado à Visita Técnica, no Parque Natural Municipal da Cachoeira de Santo Antônio, ficará à disposição das licitantes um funcionário designado pelo Chefe de Departamento do Parque para este fim e o Atestado de Visita Técnica será emitido e entregue às licitantes logo após a visita, devidamente datado e assinado pelo representante do Parque que acompanhará as licitantes na referida visita.*
 - f.2. Se a licitante não participar da visita técnica, não poderá alegar desconhecimento de informações pertinentes do objeto da contratação, devendo firmar declaração de próprio punho de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da prestação dos serviços, assinada por seu representante legal.*

f.3. Não será necessária, para fins de habilitação, a visita técnica, nos espaços administrados pela FUMCULT, na Romaria, o que não impede a licitante, caso queira, de realizar a visita.

Em que pese o parecer do Ministério Público de Contas, entende esta Unidade Técnica que a discricionariedade do Agente Público quanto a não exigência de qualificação técnico-profissional para o certame em tela, pode ser considerada regular, vez que, considerando o objeto do certame, prestação de serviços de horista, com cessão de mão de obra e material na manutenção, limpeza e conservação, pode ser considerado como serviços sem complexidade técnica, pelo que se entende como prescindível a exigência de um responsável técnico.

Diante do exposto, esta Unidade Técnica não compartilha com o entendimento do Ministério Público de Contas, em razão do objeto ser contratação de empresa para prestação de serviços de horista, com cessão de mão de obra e material na manutenção, limpeza e conservação.

De todo o exposto, entende-se que inexistente a irregularidade em epígrafe.

6. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA SEM SER PARA AS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA

Às fls.721/724v, o *Parquet* de Contas opinou:

Por sua vez, vale notar que a exigência de que as licitantes comprovem experiência anterior na realização de serviços compatíveis com o objeto da licitação encontra respaldo no art. 30, § 1º, da Lei n. 8.666/93. Entretanto, tal comprovação apenas pode ser exigida relativamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, nos termos do § 2º, do art. 30, da citada Lei.

Assim, cabe à Administração Pública definir as mencionadas parcelas. Essa escolha, porém, não pode ser feita arbitrariamente. Deve-se necessariamente identificar os serviços mais complexos e diferenciados do objeto licitado. Ademais, para fins de transparência e controle, a definição deve ser feita fundamentadamente.

[..]

No entanto, o que se verifica no certame em exame é que todos os serviços licitados foram definidos como parcelas relevantes. Isso, evidentemente, torna letra morta o art. 30, § 2º, da

Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tornando irregular a exigência de atestado de capacidade técnica da forma como foi feita.

Em defesa, de fls.731/745, os responsáveis esclareceram que restarão caracterizados como sendo parcelas de maior relevância os serviços identificados como sendo de maior complexidade técnica e vulto econômico, cuja inexecução importe em risco mais elevado para a Administração.

Os responsáveis prosseguem esclarecendo que no caso em estudo, não há que se denotar a relevância do desempenho, pois, todo o serviço licitado é relevante.

O edital (fl.186) exige como qualificação técnica:

7.2.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[..]

c) Atestado de Capacidade Técnica, comprovando a prestação de serviços anteriores, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível, em termos de qualidade com o objeto da presente licitação;

O edital descreve as seguintes tarefas para a prestação de serviços objeto do certame (fls.202/204):

4.1.1. DIARIAMENTE, UMA VEZ QUANDO NÃO EXPLICITADO

4.1.1.1. Remover com pano úmido o pó das mesas, cadeiras, balcões de atendimento, bancadas, equipamentos, poltronas, armários, arquivos, eletrodomésticos, prateleiras, peitorais, pias muretas, mangueiras, espiralar, corrimãos, caixinhas das janelas, pisos, bem como os demais móveis e equipamentos eletroeletrônicos existentes nas dependências afins de remoção da sujeira.

4.1.1.2. Lavar os cinzeiros situados nas áreas reservadas para fumantes.

4.1.1.3. Remover capachos e tapetes, procedendo a sua limpeza e aspirando o pó, com uso de escova, aspirador, flanela e materiais adequados; Varredura do piso de todas as salas, galpões corredores, halls, escadarias, passarelas, etc. inclusive pisos.

4.1.1.4. Aspirar o pó em todo o piso acarpetado, caso exista.

4.1.1.5. Proceder à desinfecção de todas as dependências de copa, de bacias, assentos e pias dos sanitários e outras áreas molhadas, com saneamento domissanitário desinfetante, duas vezes ao dia.

4.1.1.6. Varrer, remover manchas e lustrar os pisos encerados.

4.1.1.7. Varrer, passar pano úmido e polir os balcões e os pisos vinílicos, de mármore, cerâmicos, de marmorite, emborrachados e de cimento queimado (administração).

4.1.1.8. Varrer os pisos de cimento.

4.1.1.9. Retirar o pó dos telefones com flanela e produtos adequados.

4.1.1.10. Passar pano úmido com álcool nos tampos das mesas e assentos dos refeitórios antes e após as refeições.

4.1.1.11. Retirar o lixo no mínimo duas vezes ao dia, acondicionando-o em sacos plásticos, removendo-os para o local indicado pela Administração.

4.1.1.12 Vasculhar embaixo das estantes e prateleiras retirando a sujeira do local.

4.1.1.13. Deverá ser precedida a coleta seletivas do papel para reciclagem, quando couber, dando destino a empresa de coleta seletiva específica pela CONTRATADA.

4.1.1.14. Recolocação de mobiliários nas salas, mantendo corretamente a disposição correta de mobiliários e equipamentos.

4.1.1.15. Manutenção e reposição permanente dos produtos e materiais, independente da quantidade em todas as áreas, tais como: papel toalha, sabão líquido e papel higiênico nos sanitários, colocação de sacos plásticos nas lixeiras seletivas, recolhimento de lixo destinando-os aos depósitos, recolhimento das cadeiras quebradas; abastecer a cozinha com detergente e pano de limpeza, quando necessário.

4.1.1.16. Acender somente as luzes dos ambientes que estão sendo limpos, fechar todas as janelas e desligar as luzes das salas após o término do serviço, quando nos recintos não houver funcionários.

4.1.1.17. Recolocar os mobiliários nas salas e manter o layout (disposição correta de mobiliários e equipamentos).

4.1.1.18. Efetuar a limpeza da recepção e a portaria de entrada do Parque, duas vezes ao dia ou mais frequente de acordo com as necessidades.

4.1.1.19. Os bebedouros deverão ser higienizados com produtos adequados.

4.1.1.20. Aguar vasos internos de plantas e abrir registros dos aspersores de irrigação das jardineiras.

4.1.1.21. Executar demais serviços considerados necessários à frequência diária.

4.1.2. SEMANALMENTE

4.1.2.1. *Limpar atrás dos móveis, armários, arquivos, divisórias e portas revestidas em fórmica.*

4.1.2.2. *Limpar com produto apropriado as forrações de couro ou plástico em assentos e poltronas.*

4.1.2.3. *Lavar azulejos, balcões e os pisos vinílicos, de cerâmica, emborrachados, com detergente ou com removedor, se necessário, encerar e lustrar.*

4.1.2.4. *Lavagem geral com produtos químicos adequados, a critério da administração, dos azulejos, mármore, piscinas, etc. com produtos que deixam aspecto agradável a emissão odorífica.*

4.1.2.5. *Fazer a manutenção do piso com material adequado, de todas as salas, corredores e demais dependências onde couber tal tipo de limpeza, de acordo com a necessidade da área.*

4.1.2.6. *Limpeza geral dos ventiladores, nas guarnições do sistema de ar condicionado, etc.*

4.1.2.7. *Limpeza e desinfecção dos aparelhos telefônicos e similares com produtos adequados.* 4.1.2.8. *Retirar o pó e os resíduos, com pano úmido, dos quadros em geral.*

4.1.2.9. *Lavar as calçadas e piso lateral que circundam as unidades externas.*

4.1.2.10. *Limpar as prateleiras e estantes com livros da biblioteca, retirando o pó de ambos, sob supervisão, para que possa recolocar os acervos nos locais, caso tenha removido, na ordem em que foi retirado.*

4.1.2.11. *Executar demais serviços considerados necessários à frequência semanal.*

4.1.3. QUINZENALMENTE

4.1.3.1. *Recolocar os acervos nos locais, caso tenha removido, na ordem em que foi retirado.*

4.1.3.2. *Limpeza externa das luminárias, interruptores e tomadas, etc.*

4.1.3.3. *Limpeza geral dos forros, paredes e rodapés.*

4.1.3.4. *Lavar as esquadrias e vidros de ambos os lados, aplicando-lhes produtos anti-embacantes.*

4.1.3.5. *Comunicar a fiscalização sempre que encontrar vidros e/ou esquadrias danificadas, para manutenção dos mesmos.*

4.1.3.6. *Enceramento geral dos lambris e de todas as divisórias existentes na área.*

4.1.3.7. *Limpeza das persianas e cortinas com produtos adequados.* 4.1.3.8. *Remover manchas das paredes.*

4.1.3.9. *Limpar e lustrar os quadros.*

4.1.3.10. *Encerar áreas administrativas uma vez ao mês, se houver necessidade.*

4.1.4. MENSALMENTE

4.1.4.1. Recolocar os acervos nos locais, caso tenha removido, na ordem em que foi retirado.

4.1.4.2. Lavagem e polimento de todas as partes revestidas de mármore e granito.

4.1.4.3. Proceder a uma revisão minuciosa de todos os serviços prestados durante o mês.

4.1.4.4. Limpeza em todos os computadores com produtos adequados.

4.1.4.5. Proceder a capina e roçada, retirar de toda área externa, plantas desnecessárias, cortar grama e podar árvores que estejam impedindo a passagem de pessoas.

4.1.4.6. Limpeza com material adequado, de todas as esquadrias das divisórias internas; enceramento de todos móveis e utensílios de madeiras.

Da análise das tarefas descritas no item 4.1.1 do termo de referência do edital em estudo, verifica-se que as tarefas têm o mesmo nível de complexidade técnica e vulto econômico, e a inexecução de quaisquer uma delas praticamente importa em mesmo risco para a Administração, pois todas essas tarefas são típicas da atividade objeto do certame em tela, que se não forem realizadas na sua totalidade, comprometem a execução do contrato.

Isso posto, esta Unidade Técnica discorda com o estudo do *Parquet* de Contas, e corrobora com os esclarecimentos dos responsáveis, no sentido de que as tarefas da prestação dos serviços objeto do certame em estudo não comportam a segregação em parcelas de maior relevância, vez que todas as parcelas têm a mesma relevância para a execução do contrato.

7. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS ÍNDICES FINANCEIROS ADOTADOS

Às fls.721/724v, o *Parquet* de Contas opinou:

Os índices contábeis fixados para comprovação de qualificação econômico-financeira no item 7.2.4, “c”, do edital, f. 187, não foram justificados por meio de estudo que faça parte da fase interna do procedimento licitatório, fatos esses que contrariam o disposto no § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/1993,

ANÁLISE

Em defesa, de fls.731/745, os responsáveis alegaram que os índices em questão se destinam a seleção de licitantes com capacidade econômico-financeira, prevenindo a Administração de empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro.

Os responsáveis alegaram ainda que os índices econômico-financeiros devem dotar a empresa com capacidade para além de execução do contrato, no caso, para suportar eventuais atrasos de pagamento.

Com relação aos quocientes derivados dos indicadores exigidos no regulamento do certame em questão, vale destacar o disposto na Instrução Normativa n.º 02/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece normas e procedimentos a serem adotados pelos Órgãos e Entidades da Administração Federal, integrantes do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, especialmente as regras contidas no art. 43, inciso V, que estabelecem o que as empresas podem apresentarem quocientes de Liquidez Corrente, de Liquidez Geral, de solvência, iguais ou maiores que 1,0 (um vírgula zero).

O edital dispõe quanto aos índices econômico-financeiros:

7.2.4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO – FINANCEIRA

[..]

c) Comprovação de que a licitante está em boa situação financeira, através da apresentação dos seguintes índices:

ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE (ILC) IGUAL OU SUPERIOR A 1,3 (UM VÍRGULA TRÊS), OBTIDO PELA FÓRMULA:

$$ILC = AC/PC$$

ÍNDICE DE LIQUIDEZ GERAL (ILG) IGUAL OU SUPERIOR A 1,3 (UM VÍRGULA TRÊS), OBTIDO PELA FÓRMULA:

$$ILG = AC + RLP/PC + ELP$$

ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO (IE) IGUAL OU INFERIOR A 0,6 (SEIS DÉCIMOS), CALCULADO PELA FÓRMULA:

$$IE = PC + ELP/AT$$

ONDE:

AC = ATIVO CIRCULANTE

PC = PASSIVO CIRCULANTE

RLP = REALIZÁVEL À LONGO PRAZO

ELP = EXIGÍVEL À LONGO PRAZO

PC = PASSIVO CIRCULANTE

AT = ATIVO TOTAL

c.1) As empresas licitantes deverão memória de cálculo dos índices utilizados, assinados pela contabilista da empresa, com a indicação do CRC;

Isso posto, verifica-se que o edital exige valores de índices econômico-financeiros superiores aos exigidos na Instrução Normativa n.º 02/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sem contudo justificá-los no respectivo processo licitatório.

Observa-se, à fl.240, que o Controlador Geral e o responsável pelo controle interno, advertiram à Administração quanto a necessidade de justificar o índices econômico-financeiros, e, em resposta o Setor de Contratos e Licitações, fl.242, respondeu no sentido de que os índices adotados não causaram transtorno, contratempo e questionamentos pelos licitantes.

Observa-se na ata, de fls.283/284, bem como na resposta à impugnação ao edital, em parecer de fls.256/268, a Procuradoria Municipal alegou que os índices econômico-financeiros adotados no edital demonstram uma situação equilibrada da licitante, que em caso contrário, colocaria a contratação em risco.

Assim, considerando que não se observou no processo licitatório em estudo a justificativa técnica para os índices econômico-financeiros, bem como as alegações dos responsáveis se limitaram a tecer comentários sobre a importância dos índices econômico-financeiros, e, portanto, não foram capazes de afastar a irregularidade em epígrafe, esta Unidade Técnica corrobora com o entendimento do *Parquet* de Contas, no sentido da irregularidade pela ausência de justificativa técnica no processo licitatório para a escolha dos quocientes dos índices econômico-financeiros adotados no edital em estudo.

3 - CONCLUSÃO

Do exame da defesa, de fls.731/745, em face do estudo técnico anterior de fls. 710/711v, bem como do parecer ministerial, de fls. 721/724v, entende este Órgão Técnico como irregulares os seguintes pontos do edital:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



- **Inabilitação irregular da denunciante.** Responsáveis: os subscritores da Ata 001, fls.651/652, Srs. Dener Alexandro Pereira, Presidente da Comissão de Licitação, Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário, e Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação
- **Ausência de justificativa para os índices financeiros adotados.** Responsável: Sr. Geraldo Sebastião de Andrade, subscritor da resposta à Controladoria Geral (fl.242).

Considerando que essas irregularidades podem ter restringido a ampla participação no certame, e, que já foi oferecida oportunidade de ampla defesa e contraditório, entende esta Unidade Técnica que os responsáveis podem ser multados por essas irregularidades.

À consideração superior,

CFEL/DEPME, 22 de agosto de 2019

Francisco Lima
Analista de Controle Externo
TC-1785-7