

**Processo:** 1007357  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Penizolo & Veríssimo Ltda. – ME  
**Denunciada:** Fundação Municipal de Cultura, lazer e Turismo – FUMCULT – Congonhas  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Congonhas  
**Partes:** Sérgio Rodrigo Reis, Dener Alexandro Pereira, Geraldo Sebastião de Andrade, Luzinete Aparecida Barboza Martins, Márcio Gabriel Dias  
**Procurador:** Carlos Felipe Soares Ribeiro, OAB/MG 109.244  
**MPTC:** Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**SEGUNDA CÂMARA – 9/12/2021**

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HORISTA, PARA MANUTENÇÃO, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. PRELIMINAR. TEMPESTIVIDADE DA DENÚNCIA. AFASTAMENTO. MÉRITO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. EMPRESA RECÉM CONSTITUÍDA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA. ÍNDICES CONTÁBEIS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A Lei n. 8.666/93 não impõe prazo para o interessado apresentar denúncia ao Tribunal, conforme expresso no § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/93.
2. Para fins de qualificação econômico-financeira, as empresas com menos de um exercício financeiro devem apresentar balanço de abertura ou último balanço patrimonial levantado, assinado pelo representante legal e seu contador.
3. A exigência exclusiva de comprovação de qualificação técnico-operacional pode ser considerada suficiente para demonstrar a aptidão do licitante. Caberá ao gestor identificar no caso concreto a necessidade de avaliar a capacitação técnico-profissional nos termos legais.
4. O artigo 30, I, e § 2º, da Lei n. 8.666/1993 impõe limitação à exigência de atestado de qualificação técnica, ao restringir às parcelas de maior relevância, com o objetivo de evitar que exigências excessivas e inadequadas restrinjam a competitividade do certame. Todavia, haverá casos, pelas características do objeto em que a definição das parcelas de maior relevância não se mostra essencial, o que não implica restrição à competitividade.
5. A fixação de índices contábeis para fins de seleção das empresas participantes da concorrência deve fundamentar-se em estudo técnico aprofundado, que deverá constar do processo licitatório, nos termos do § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) afastar, preliminarmente, a alegação de intempestividade da presente denúncia;
- II) julgar parcialmente procedente a presente Denúncia, no mérito, e irregulares os seguintes apontamentos em face do edital do Concorrência Pública n. 01/2016:
  - a) inabilitação da empresa Penizolo & Veríssimo Ltda., em desacordo ao item 7.2.4 “c.3” do edital;
  - b) ausência de justificativa para os índices financeiros adotados;
- III) aplicar multa individual aos responsáveis, os subscritores da Ata 001, fls. 651/652, Srs. Dener Alexandre Pereira, Presidente da Comissão de Licitação; Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário; e Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, quanto à irregularidade da alínea a; e deixar de aplicar multa aos responsáveis quanto à alínea b, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão;
- IV) recomendar aos atuais gestores que, nos futuros procedimentos licitatórios, justifiquem expressamente no processo administrativo os índices contábeis exigidos, nos termos do § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93;
- V) determinar a intimação das partes desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.
- VI) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG, após tomadas as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 9 de dezembro de 2021.

**WANDERLEY ÁVILA**  
Presidente e Relator

*(assinado digitalmente)*

**SEGUNDA CÂMARA – 9/12/2021**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

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 Ten. 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 o Projeto Básico – Termo de Referência, constante no Anexo I”, do edital.

O processo físico foi digitalizado e consta da Peça nº 13, do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP), razão pela qual, no presente voto, referir-me-ei às páginas do processo físico digitalizado, conforme numeração atribuída pelo Tribunal.

A presente Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 24/01/2017 e distribuída à minha relatoria em 30/01/2017, após a abertura dos envelopes em 19/12/2016.

Em despacho de fl. 108, encaminhei os presentes autos à Unidade Técnica que se manifestou às fls. 109/110v, entendendo, em síntese, pela intimação dos responsáveis para que encaminhassem a esta Corte de Contas, cópia das fases interna e externa da Concorrência Pública n. 01/2016, inclusive a documentação de habilitação econômico-financeira da denunciante.

Em sede de medida preliminar de instrução do processo, com fulcro no disposto nos artigos 140, §2º e 306, II, da Resolução nº 12/2008, determinei a intimação do Sr. Sérgio Rodrigo Reis, Diretor-Presidente da FUMCULT, do Sr. Márcio Gabriel Dias, Chefe de Departamento do Parque da Cachoeira, e do Sr. Dener Alexandre Pereira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que encaminhassem a esta Corte de Contas a documentação solicitada pela Unidade Técnica, fls. 112/112v.

Em cumprimento ao despacho supramencionado, os responsáveis encaminharam a documentação protocolizada sob o nº 1630010/2017, juntada às fls. 117/707.

Ato contínuo, em despacho de fl. 709, encaminhei os presentes autos a Unidade Técnica para complementação do estudo realizado às fls. 109/110v, que em manifestação de fls. 710/711, entendeu como irregular a inabilitação da denunciante com base no descumprimento do item 7.2.4, alíneas “c” e “c.1” do edital.

Em despacho de fls. 713/713v, neguei deferimento ao pedido de suspensão liminar, tendo em vista que em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Congonhas verifiquei que o procedimento licitatório denunciado se encontrava findo, eis que o contrato dele decorrente foi publicado em 25/06/2016.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 721/724, realizou o aditamento à denúncia após a manifestação da Unidade Técnica, opinando pelas seguintes irregularidades constantes na Concorrência Pública n. 01/2016:

1. Estabelecimento de data e horário únicos para que seja realizada a visita técnica;
2. Exigência de comprovação de qualificação técnico-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional;

3. Exigência de qualificação técnica sem ser para as parcelas de maior relevância;
4. Ausência de justificativa para os índices financeiros adotados.

Ao final, opinou o *Parquet* pela citação dos responsáveis.

Em despacho de fls.725/725v, determinei a citação do Sr. Sérgio Rodrigo Reis, Diretor Presidente da FUMCULT, do Sr. Dener Alexandre Pereira, Presidente da Comissão de Licitação, do Sr. Geraldo Sebastião de Andrade e da Sra. Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, para apresentação de defesa.

Os responsáveis apresentaram defesa às fls. 731/745.

À fl. 747 determinei a juntada da documentação encaminhada pelos responsáveis (749/750), e devolvi os autos à Unidade Técnica que se manifestou às fls. 754/764, pela aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

- 1) Inabilitação irregular da denunciante;
- 2) Ausência de justificativa para os índices financeiros adotados.

Em despacho de fl. 766, encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que em seu parecer de fls. 767/767v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise da Denúncia, dos exames técnicos realizados Unidade Técnica, dos aditamentos do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e da defesa apresentada pelos responsáveis.

### II. 1 – Preliminar-Da tempestividade da denúncia

Os responsáveis alegaram, em síntese, que a presente denúncia foi efetuada intempestivamente, já que a Lei nº 8.666/93 confere aos licitantes prazo para impugnação do edital, e requereram o arquivamento dos autos.

A Unidade Técnica à peça n. 10, do SGAP, entendeu que as alegações dos defendentes não prosperam, tendo em vista que o ato impugnado na presente denúncia não se limita à defesa de interesse particular, mas, sim, repercute na esfera pública a demandar a atuação deste Tribunal, como órgão de controle externo no âmbito da Administração Pública.

Citou o art. 301 do RITCEMG, que expressa que 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 fiscalização.

Citou o entendimento do Ministério Público desta Corte de Contas nos autos das denúncias 756805, 799401, 801267, 706954, 701048, 701377, 740454, 740615 e 749030, no sentido de 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”.

Concluiu 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 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”.

Ao final, amparado pelo art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93, entendeu o Órgão Técnico pela legitimidade da Denunciante.

Inicialmente, vale trazer a lume o disposto no art. 301, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº 12/2008), *verbis*:

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)

Da leitura do dispositivo supramencionado, compreende-se o direito de a pessoa jurídica denunciar irregularidades na Administração Pública ao Tribunal de Contas.

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.

Ao contrário das alegações da defesa, a Lei nº 8.666/93 não impõe prazo para o interessado apresentar denúncia ao Tribunal, conforme expresso no §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, que estabelece:

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.

Desse modo, afasto a preliminar, tendo em vista que na Denúncia apresentada existe repercussão na esfera pública a demandar a atuação desta Corte de Contas no exercício da sua competência constitucional, o controle externo.

## DO MÉRITO

### 1. Da inabilitação da denunciante com fundamento no item 7.2.4, “c” e “c.1” do edital.

A denunciante alegou que a Administração irregularmente a inabilitou por não apresentar os índices econômico-financeiros exigidos no item 7.2.4 “c” e “c.1”, vez que a Administração ao permitir a apresentação do balanço de abertura não poderia exigir demonstração de tais índices de empresas que estariam iniciando suas atividades.

Argumentaram, ainda, que o balanço de abertura possuía apenas dois lançamentos contábeis de valores iguais, tanto para o ativo e para o passivo, e que se fossem utilizados os valores desses lançamentos, os índices de liquidez e endividamento seriam sempre iguais a unidade, independentemente do valor do capital empregado.

A Unidade Técnica em análise preliminar da denúncia de peça n. 5, do SGAP, entendeu quanto à irregularidade da inabilitação da denunciante, tendo em vista a não demonstração dos índices econômico-financeiros, vez que, foi apresentado o seu balanço de abertura.

Em análise à defesa apresentada pelos responsáveis às fls.731/745, a Unidade Técnica entendeu pela ratificação dessa irregularidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo de fls. 767/767v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica quanto a esse apontamento.

Os responsáveis quedaram-se inerte quanto a esse apontamento, conforme documentação apresentada às fls. 731/795.

Inicialmente, cumpre salientar, que consta na documentação de habilitação da denunciante à fl.439, o seu balanço de abertura datado de 27/07/2016, o qual demonstra o passivo igual ao ativo no valor de R\$100.000,00, bem como a Ata 010 às fls.584/586, registrando que 07 (sete) empresas apresentaram propostas em 19/12/2016.

Ademais, no presente caso, tendo em vista a data de arquivamento do ato constitutivo da empresa denunciante (27/07/2016) na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, fl.425; considerando a data do início da sua atividade (29/07/2016), fl.425; e considerando que os documentos de habilitação foram entregues na data de 19/12/2016, fl. 288, o denunciante apresentou o balanço patrimonial de abertura, assinado eletronicamente pelo Sr. Maycon Antônio Penizolo, Sócio Administrador e pelo Sr. Marcos Delmar Hott, Contador, conforme documento de fl.439, na data de 27/07/2016, o qual demonstra boa saúde financeira por apresentar patrimônio líquido na ordem de R\$ 100.000,00, em consonância com a exigência do item 7.2.4 “c.3”:

As empresas com menos de um exercício financeiro devem apresentar Balanço de Abertura ou último Balanço patrimonial, levantado, conforme o caso, assinados pelo representante legal e seu contador, inscrito no CRC-Conselho Regional de Contabilidade.

Aliás, o dispositivo editalício retro mencionado, que deveria ter sido aplicado no julgamento das propostas, coaduna com o entendimento da Primeira Câmara proferido nos autos 1.076.884, na sessão de 03/11/2020, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho:

Assim, conforme informações contidas à fl. 780v, trata-se de empresa recém-constituída, e aplica-se ao caso a hermenêutica transcrita abaixo, à qual me filiei ao apreciar a Denúncia n.º 876.571, na sessão da Primeira Câmara de 13/6/17, de relatoria do Cons. Mauri Torres:

“Recomenda-se, conforme orientação da Unidade Técnica, que a atual Administração Municipal, nos próximos editais, traga, no seu bojo, o seguinte comando: que as empresas com menos de um exercício financeiro devem apresentar balanço de abertura ou último balanço patrimonial levantado, assinado pelo representante legal e seu contador, inscrito no CRC. E, também, que não seja exigido índice econômico no balanço de abertura, em razão de ainda não existirem operações contábeis, e, conseqüentemente, não existirem índices econômico-financeiros, sendo vedada por lei a apresentação de balancetes mensais.”

Embora não aplicável no presente caso, ressalto ainda que o entendimento jurisprudencial foi sedimentado na nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021:

Art. 65. As condições de habilitação serão definidas no edital.

§ 1º As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e ficarão autorizadas a substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.

Desse modo, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica e entendo irregular a inabilitação da denunciante, pela não demonstração desses índices, vez que, se tratava de empresa recém-aberta e bastava apresentar o seu balanço de abertura.

Responsabilizo os subscritores da Ata 001, fls. 651/652, Srs. Dener Alexandre Pereira, Presidente da Comissão de Licitação, Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário e Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, cuja conduta caracteriza erro grosseiro, ao deixarem de aplicar o item 7.2.4 “c.3” do edital.

## 2. Da visita técnica, item 7.2.3 “f”, do edital.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar constante à peça n. 7, do SGAP, aditou a denúncia alegando que seria abusiva a fixação de data e horário único para a realização de visita técnica, nos termos constante no edital em seu item 7.2.3, “f” (f. 186).

Os responsáveis às fls.731/745, transcreveram o item 7.2.3 do edital e alegaram que apesar da data da visita técnica ser a mesma, não precisaria ser realizada no mesmo horário, o qual seria das 8hr às 17h, além do que o licitante não estaria obrigado à realização da visita técnica, conforme a letra “f” do item 7.2.3 do edital.

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

A Unidade Técnica em manifestação à peça n. 10, do SGAP, entendeu que inexistia a irregularidade levantada pelo *Parquet*, tendo em vista o disposto no item 7.2.3, “f.2” e “f.3”, do edital, que estabelece que a visita técnica é facultativa, podendo o licitante participar do certame mesmo não realizando a visita.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo de fls. 767/767v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica quanto a esse apontamento.

Inicialmente, cumpre trazer a lume o item 7.2.3, do edital, que dispõe sobre a visita técnica, *verbis*:

### 7.2.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

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.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.

Da leitura do dispositivo, nota-se que foi fixado um único horário e dia para a realização da visita técnica, o que em tese restringe a competitividade do certame e afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93, além do art. 30, inciso III, do mesmo diploma legal, *in verbis*:

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 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; [...] (grifo nosso).

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

(...)

**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.**

(...) (grifo nosso)

Ressalto que este Tribunal já se manifestou em situações análogas neste sentido (Processos n. 801288 e 884821)

Entretanto, observa-se que no subitem f2, do item 7.2.3, do edital, estabeleceu que a visita técnica é facultativa.

Desse modo, entendo, que, embora a Administração tenha estabelecido no edital em epígrafe que a visita técnica seria em dia e horário único, deixo de considerar a cláusula irregular, tendo em vista o edital ter colocado a visita como facultativa, conforme subitem “f2”, do item 7.2.3, do edital.

### **3. Da exigência de comprovação de qualificação técnico-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional.**

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar de fls. 721/724, aditou a Denúncia, constatando que o instrumento convocatório ora examinado, ao elencar os requisitos para comprovação da qualificação técnica, no item 7.2.3 do edital (fl. 186), trouxe a seguinte exigência: “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”.

E, ainda, o *Parquet* opinou que embora não reste expresso no transcrito item editalício, por seu contexto, é possível inferir que foi feita exigência de comprovação de qualificação técnico-operacional sem, no entanto, também ser requisitada a demonstração de qualificação técnico-profissional.

Os responsáveis apresentaram defesa às fls.731/745, alegando que o artigo 30 da lei 8666/93 permite a exigência tanto da qualificação técnica operacional quanto da profissional.

Ademais, 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.

A Unidade Técnica em estudo realizado às fls. 754/765, entendeu que não assiste razão o Ministério Público de Contas quanto a esse apontamento, considerando que o objeto do certame pode ser considerado como serviços sem complexidade técnica.

Ao final, concluiu a Unidade Técnica que inexistente a irregularidade em epígrafe.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo de fls. 767/767v, reformulou seu posicionamento anterior e corroborou o entendimento da Unidade Técnica quanto a esse apontamento.

Cumpram-se os requisitos para comprovação da qualificação técnica, no item 7.2.3 do edital (fl. 186), *verbis*:

### 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.

Na oportunidade, vale destacar o art. 30, da Lei Federal n. 8.666/93, *verbis*:

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

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

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Verifica-se que o atestado técnico-profissional diz respeito a atividades do profissional responsável por obra ou serviço. Para melhor fundamentação, nos valem das lições de Marçal Justen Filho sobre o assunto:

A questão da qualificação técnica profissional somente pode ser compreendida em face de obras e serviços de engenharia. É que a legislação que regula a profissão subordina a realização de qualquer obra ou serviço de engenharia a um controle específico em face dos

órgãos de classe (CREA). Esse controle envolve a participação e a responsabilidade técnica de um profissional (pessoa física) regularmente inscrito em face do CREA.<sup>1</sup>

Desse modo, considerando que a Lei não determina a obrigatoriedade de exigir ambas as qualificações (técnico-operacional e técnico-profissional), sendo, portanto, ato discricionário do agente público, levando em consideração os serviços a serem executados e, amparado pelo inciso II, do art. 30, da Lei federal n. 8.666/93, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e entendo pela regularidade quanto a esse apontamento, tendo em vista que a qualificação técnica das licitantes pode ser comprovada por meio da qualificação técnica-operacional, da empresa, ou da qualificação técnica-profissional, da equipe de profissionais que executará os serviços.

#### **4. Da exigência de qualificação técnica sem ser para as parcelas de maior relevância.**

O *Parquet*, em parecer preliminar de peça n. 7, do SGAP, aditou a Denúncia que exigência trazida no item 7.2.3 do edital (fl. 186) para fins de comprovação da qualificação técnica seria ofensiva ao art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/93, bem como ao princípio da proporcionalidade, notadamente em seu sentido estrito.

Citou o referido dispositivo do edital, em seu subitem “c”, que exige a apresentação de “Atestado de Capacidade Técnica, comprovando a prestação de serviços anteriores, [...], compatível, em termos de qualidade com o objeto da presente licitação. ”

Argumentou que a definição de “compatível, em termos de qualidade com o objeto da presente licitação” carece da precisão necessária para a efetivação do princípio do julgamento objetivo inscrito nos art. 3º, caput, e 45, caput, da Lei n. 8.666/93.

Em que pese 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, salientou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que 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.

Os responsáveis em defesa apresentada às fls.731/745, argumentaram 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.

Esclareceram, ainda, que no presente caso, não há que se denotar a relevância do desempenho, pois, todo o serviço licitado seria relevante.

A Unidade Técnica em estudo realizado às fls. 754/765, analisou as tarefas descritas no item 4.1.1 do termo de referência do edital, constatando que as tarefas teriam o mesmo nível de complexidade técnica e vulto econômico, e a inexecução de quaisquer uma delas praticamente importa em mesmo risco para a Administração, tendo em vista que todas as tarefas são típicas da atividade objeto do certame em tela, que se não forem realizadas na sua totalidade, comprometem a execução do contrato.

Ao final, a Unidade Técnica corroborou com os argumentos de defesa dos responsáveis, no sentido de que as tarefas da prestação dos serviços objeto do certame não comportam a

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO MARÇAL. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. Pág. 436.

segregação em parcelas de maior relevância, vez que todas têm a mesma relevância para a execução do contrato.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo de fls. 767/767v, reformulou seu posicionamento anterior e corroborou o entendimento da Unidade Técnica quanto a esse apontamento.

Inicialmente, cumpre trazer a lume a exigência do edital quanto a qualificação técnica, à fl. fl.186, *verbis*:

#### 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;

Ademais, nota-se que o Termo de Referência, no item 4.1.1, descreve as tarefas de execução diária, semanal, quinzenal e mensal para a prestação de serviços objeto do certame às fls. 202/204, tendo 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 são típicas da atividade objeto da contratação em tela, que se não forem realizadas na sua totalidade, comprometem o resultado pretendido.

Assim, cabe à Administração Pública verificar se o caso requer a especificação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação para a finalidade de comprovação de experiência anterior a título de qualificação técnica considerando a segurança da contratação e a ampla competitividade. Em caso positivo, deve defini-las no edital de licitação, de modo que não se solicite a comprovação de experiência anterior em parcelas do serviço que não são expressivas do ponto de vista da complexidade técnica ou do valor econômico.

Desse modo, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica, e entendo que as tarefas que compõem o serviço licitado não comportam a segregação em parcelas de maior relevância, vez que todas têm a mesma relevância para a execução do contrato e o seu resultado.

Nesse ponto, julgo improcedente o apontamento.

#### **5. Da ausência de justificativa para os índices financeiros adotados.**

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar de fls. 721/724v, aditou a denúncia entendendo que os índices contábeis fixados para comprovação de qualificação econômico-financeira no item 7.2.4, “c”, do edital, fl. 187, não foram justificados por meio de estudo que faça parte da fase interna do procedimento licitatório, fato esse que estaria contrariando o disposto no § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/1993.

Os responsáveis apresentaram defesa, às fls.731/745, e 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, dotando a empresa com capacidade para além de execução do contrato, no caso, para suportar eventuais atrasos de pagamento.

A Unidade Técnica em estudo realizado às fls. 754/765, verificou 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.

Citou documento à fl. 240, que dispõe sobre a advertência do Controlador-Geral e do responsável pelo controle interno do município quanto a necessidade de justificar os 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.

Ademais, a Unidade Técnica constatou na ata de fls.283/284, bem como na resposta à impugnação ao edital, em parecer de fls.256/268, que 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.

Ao final, a Unidade Técnica corroborou o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de ser irregular a ausência de justificativa técnica no processo licitatório para a escolha dos quocientes dos índices econômico-financeiros adotados no edital denunciado.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo de fls. 767/767v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica quanto a esse apontamento.

Inicialmente, cumpre salientar que 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;

Compulsando os autos, não verifiquei os fundamentos técnicos aptos a demonstrar a compatibilidade entre os índices exigidos e a natureza da contratação a ser efetuada, o que impossibilita a aferição da necessidade e adequação dos critérios adotados. Isto posto, entendo que o procedimento licitatório, no ponto em comento, tem potencialidade lesiva ao caráter competitivo do certame, visto que a adoção dos mencionados índices sem as devidas justificativas técnicas tem o condão de interferir efetivamente no universo de empresas participantes, excluindo aquelas que eventualmente não alcancem os indicadores exigidos, mas que poderiam vir a executar o objeto licitado em condições mais vantajosas ao Órgão Licitante.

O art. 31, § 5º da Lei 8.666/93 é expresso ao determinar que *índices contábeis previstos no edital* devem ser *devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório*.

Sobre a imprescindibilidade de expor e justificar os índices contábeis para demonstração da situação financeira das licitantes, oportuna a lição de Jessé Torres Pereira Júnior<sup>2</sup>, que transcrevo:

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. Este apenas refletirá o exame e consequente definição de natureza técnica, transmitindo à comissão elementos bastantes para o julgamento objetivo da matéria.

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.

Além dessa respeitada doutrina, o Tribunal de Contas da União já firmou entendimento de que cabe à Administração determinar os índices financeiros que comprovem a real situação do licitante, em seu ramo de atividade, devendo sua escolha ser devidamente justificada no processo licitatório, considerando os compromissos que o licitante terá que assumir para a execução do contrato, conforme se verifica do Acórdão nº 2495-35/10-P, Sessão de 22/9/2010, Ministro Relator José Múcio Monteiro:

9.2.3 a exigência de índices contábeis diversos dos usuais, sem a devida fundamentação em estudo aprofundado e específico que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto da licitação, afronta o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/93, bem como os Acórdãos n. 170/2007-TCU-Plenário e 291/2007-TCU-Plenário.

O TCE/MG também possui jurisprudência firme no sentido da necessidade de demonstração técnica da necessidade dos índices contábeis:

As justificativas da Administração Municipal, de que os índices econômicos exigidos são os normalmente adotados pela municipalidade, quando se trata de obras de semelhante significado ou importância e que a partir de pesquisa, foi montado um quadro onde, em uma amostra de 64 empresas, os índices exigidos são atendidos por dois terços dessas empresas, não supre a ausência da necessária demonstração técnica de que as exigências contidas no edital são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações decorrentes da futura contratação, condição-limite a que deve estar vinculada a Administração. A exigência dos índices apostos no Edital, quais sejam Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 2.00, Índice de Liquidez Geral maior ou igual a 2.00 e o Grau de Endividamento menor ou igual a 0,30, podem ser até usuais no Município, porém, a usualidade somente poderá ser adotada se mostrar tecnicamente aplicável ao caso concreto, ou seja, ao objeto do contrato, sob pena de infringir o disposto no art. 31, §5º da Lei nº 8.666/93. (Segunda Câmara – Sessão: 24/6/10. Relator: Conselheiro Presidente Eduardo Carone Costa. Processo Nº 793164 – Natureza: Denúncia)

Em síntese, a exigência de índices contábeis para comprovação de qualificação econômico-financeira depende de amparo em prévio estudo técnico adequado que demonstre a sua pertinência para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

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

---

<sup>2</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.

Desse modo, amparado no disposto no §5º, do art. 31, da Lei federal n. 8.666/93, bem como no estudo apresentado pela Unidade Técnica e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entendo pela irregularidade quanto a esse apontamento, tendo em vista ser imprescindível que a Administração fundamente os percentuais definidos para os índices contábeis adotados para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira, de forma que a qualificação econômico financeira garanta a contratação de empresas sólidas para executar o objeto mas sem restringir indevidamente a competitividade da licitação.

Entretanto, deixo de aplicar multa aos Responsáveis quanto a esse apontamento, tendo em vista não restar comprovada restrição e prejuízo ao interesse público, tendo em vista que 7 (sete) empresas participaram do certame, sendo 3 (três) delas inabilitadas por motivos diversos e 1 (uma) pela não apresentação dos índices por se tratar de empresa recém-constituída conforme analisado anteriormente.

Assim, considerando que os índices exigidos não restringiram a competitividade do certame, e que não há indícios de dificuldades na execução contratual, deixo de aplicar multa e recomendo que nos futuros procedimentos licitatórios os responsáveis justifiquem expressamente no processo administrativo os índices contábeis exigidos, nos termos do § 5º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar, afasto a alegação de intempestividade da presente denúncia.

No mérito, voto pela procedência parcial da presente Denúncia, e julgo irregular os seguintes apontamentos em face do edital do Concorrência Pública n. 01/2016:

- a) Inabilitação da empresa Penizolo & Veríssimo Ltda, em desacordo ao item 7.2.4 “c.3” do edital;
- b) Ausência de justificativa para os índices financeiros adotados.

Aplico multa individual aos responsáveis, os subscritores da Ata 001, fls. 651/652, Srs. Dener Alexandre Pereira, Presidente da Comissão de Licitação, Geraldo Sebastião de Andrade, Secretário e Luzinete Aparecida Barboza Martins, integrante da comissão de licitação, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, quanto a irregularidade da alínea **a**.

Quanto a alínea **b**, deixo de aplicar multa pelas razões expostas na fundamentação.

Recomendo aos atuais gestores que nos futuros procedimentos licitatórios justifiquem expressamente no processo administrativo os índices contábeis exigidos, nos termos do § 5º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93.

Intimem-se as partes desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, I, do RITCEMG.

Determino o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCEMG, após tomadas as providências cabíveis.

É como voto.

\* \* \* \* \*