



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

PARECER: 265/2017–ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 30.230/2016

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO Nº 13/2016-ML. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – SEDES/DF. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. RISCO DE OFENSA AO DEVER DE LICITAR. FRACIONAMENTO INDEVIDO DAS DESPESAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS CLAROS ACERCA DA METODOLOGIA PARA FIXAÇÃO DOS PREÇOS E COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE. DECISÃO Nº 4.961/2016. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DE CONTRATAÇÃO. SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS À JURISDICIONADA. MANIFESTAÇÃO DA PASTA. RECEBIMENTO DE NOVA REPRESENTAÇÃO. DECISÃO Nº 5.895/2016. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DA JURISDICIONADA. INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA SEDES/DF.

2. ÁREA TÉCNICA SUGERE QUE O **TCDF** CONSIDERE PARCIALMENTE PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO DO **MPC/DF** E PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS E ENTIDADES DE CLASSE.

3. **AQUIESCÊNCIA PARCIAL DO MPC/DF. PROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES. AUSÊNCIA DE SUSTENTAÇÃO FÁTICA PARA A CONTRATAÇÃO EFETIVA DE TODOS OS CREDENCIADOS. VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO CONFIGURADA NA ESPÉCIE. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA LISTA DE FORNECEDORES PARA AS HIPÓTESES DE DISPENSA PREVISTAS NO ART. 24, I E II, DA LEI Nº 8.666/1993. ALERTAS À JURISDICIONADA.**

1. O presente processo foi constituído, inicialmente, para exame da Representação nº 13/2016-ML (e-DOC 220C7CE9-e), que aborda possíveis **irregularidades** no Edital de Credenciamento da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES/DF.

2. A propósito, vale rememorar o objeto do chamamento em destaque:

“Credenciamento de Micro Empreendedores Individuais - MEI'S para prestação de serviços de ELETRICISTA, BOMBEIRO HIDRÁULICO, PINTOR, PEDREIRO, CHAVEIRO, JARDINEIRO, SERRALHEIRO, TÉCNICO EM INFORMÁTICA E TÉCNICO DE ELETRODOMÉSTICOS, para pequenos reparos em prédios públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião.”
(Grifos acrescidos).

3. Nesse contexto, o **Parquet** especializado arrazoou que a **contratação direta** pretendida pelo Órgão Distrital seria incompatível com o **dever constitucional de licitar**, estabelecido no art. 37, XXI, da CF/1988, em face da **inexistência** de comprovação inequívoca de inviabilidade de competição, mormente em face da **natureza comum** dos serviços a serem contratados.
4. Ademais, para o **MPC/DF**, a obscuridade do Edital de Credenciamento poderia ensejar **indevido fracionamento de licitação**, em desacordo com o estabelecido no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Ainda, este Órgão Ministerial identificou inconsistências na definição da data do sorteio estabelecida no instrumento convocatório.
5. A teor da Informação nº 172/2016 – 1ª DIACOMP (e-DOC D607901F-e), o Corpo Técnico sugeriu o conhecimento da Peça vestibular, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no RI/TCDF.
6. Ao apreciar o feito, o c. **Plenário** proferiu, na sessão ordinária nº 4.902, de 29/9/2016, a r. Decisão nº 4.961/2016 (e-DOC 74E203BA-e), **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, que aderiu ao voto do Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: I – **tomar conhecimento a) da Representação n.º 13/2016-ML e dos documentos que a acompanham (e-DOCs 220C7CE9-e e DCE7717B-e), com pedido de medida cautelar, versando acerca de supostas irregularidades relacionadas a processo de credenciamento promovido pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF, ante o preenchimento dos requisitos constantes do art. 195, § 1º, do RI/TCDF; b) da Informação n.º 172/2016 – 1ª DIACOMP (e-DOC D607901F-e); c) do Ofício nº 621/2016-GAB/SEDES (e-DOC 625DCC4F-c); II – **determinar** à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Seds/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, no tocante ao edital de credenciamento de microempreendedores individuais para prestação de pequenos reparos em prédios públicos da administração do Governo do Distrito Federal na Região de São Sebastião: a) **manifeste-se** acerca do teor dos fatos representados, nos termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF; b) **sem prejuízo de futuras determinações de ajustes no procedimento, promova as medidas** adotadas a seguir e/ou apresente os esclarecimentos que entender pertinentes: **b.1. republique o edital, de modo a ajustar o seu objeto, passando a delimitar a utilização dos aludidos serviços técnicos somente aos prédios públicos utilizados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF na Região Administrativa de São Sebastião, até para evitar indesejável desvirtuamento do projeto-piloto; b.2. exclua do edital a limitação temporal imposta no item 2.1 para o credenciamento de MEIs no cadastro específico de prestadores de serviço de São Sebastião; b.3. apresente os estudos realizados com vistas à definição da metodologia utilizada para obtenção dos preços estabelecidos em edital, para cada serviço técnico previsto; b.4. ajuste o item 10.1 do edital, de modo que o normativo regulamentador a ser editado seja único, e não editado*****



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

por cada Unidade Demandante; b.5. dê ampla publicidade do teor do credenciamento pretendido, assim como de suas posteriores alterações (de forma contínua), utilizando-se dos meios de publicização disponíveis (DODF, portais da Internet do GDF, portais de compras governamentais, divulgações pela Agência Brasília e outros); c) deferindo em parte o pedido cautelar formulado pelo Ministério Público, abstenha-se de promover qualquer contratação com base na Chamada Pública n.º 02/2016, enquanto o Tribunal não se manifestar acerca da vantajosidade da adoção dessa sistemática de seleção de interessados para atender demandas pontuais da Administração, restando autorizado, no entanto, o prosseguimento do credenciamento de MEIs após o atendimento dos comandos da alínea antecedente; III – dar ciência desta decisão ao signatário da Representação n.º 13/2016-ML; IV – autorizar: a) o envio de cópia integral dos autos em exame à Seds/DF, de modo a subsidiar o cumprimento das diligências em tela; b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para exame prioritário e urgente do mérito da Representação, bem como do edital de credenciamento publicado no DODF n.º 179, de 21/09/2016.” (Grifos acrescidos).

7. A SEDES/DF foi cientificada da aludida deliberação do e. **Plenário** por intermédio do Ofício n.º 9.911/2016 (e-DOC 6229C9C2-e).

8. Em atenção ao referido expediente, a jurisdicionada, por intermédio dos Ofícios n.ºs 638/2016, 632/2016, 636/2016, 651/2016, 653/2016 e 654/2016 – GAB/SEDES (e-DOC's 96FC76B1-c, 2D1A2B73-e, 0C098C6F-c, EE203DBB-c, 5DFA2B28-c e 84AE483D-c), encaminhou as correções realizadas no Edital de Credenciamento n.º 02/2016, bem como cópias do Processo n.º 370.000.540/2016, conforme e-DOC's 964B6B70-e, 907E4208-e, 0BC5A7E4-e, 0959CB71-e e 684BA619-e.

9. Anterior à apreciação dos esclarecimentos ofertados, sobreveio Representação subscrita pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA-DF e de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal – CAU-DF, pelos Sindicados dos Engenheiros no Distrito Federal – SENGE-DF, da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON-DF, dos Trabalhadores da Construção e do Mobiliário de Brasília – STICMB e pela Associação Brasileira de Construtores – ASBRACO.

10. Na insurgência apresentada, as referidas entidades apontaram supostas **ilegalidades** nas exigências de habilitação estabelecidas no chamamento público, mormente em face da inobservância dos requisitos previstos no art. 30 da Lei n.º 8.666/1993. Além disso, a Peça em comento sublinhou **incongruência** quanto à forma de fiscalização dos serviços prestados, bem como em relação à pretensão de afastamento da responsabilidade do Poder Público em razão de inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos contratados.

11. Nesse contexto, a par da identificação dos requisitos de admissibilidade constantes do RI/TCDF, o Corpo Técnico, conforme Informação n.º 202/2016 – 1ª DIACOMP (e-DOC 245FE360-e) pugnou pelo conhecimento da citada Representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

12. Na última apreciação do feito, realizada na Sessão Ordinária nº 4.914, de 22/11/2016, o e. **TCDF** proferiu a r. Decisão nº 5.895/2016 (e-DOC C678A2FC-e), nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **conhecer: a) da Representação** (peça 32) ofertada pelo CREA-DF, CAU-DF, SENGE-DF, SINDUSCON-DF, STICMB e ASBRACO, em face do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 195, §1º, do RI/TCDF; **b) do Ofício nº 691/2016-GAB/SEDES** (e-DOC 71CECC5A-c); II – conceder à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal a oportunidade de, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar os esclarecimentos que entender pertinentes acerca do teor da Representação, nos termos do §6º do art. 195 do RI/TCDF; III – autorizar: a) o envio de cópia da peça 32 à jurisdicionada, de modo a subsidiar o cumprimento do disposto no item anterior, considerando, assim, atendido o pedido constante do Ofício nº 691/2016-GAB/SEDES (e-DOC 71CECC5A-c); b) o retorno dos autos à SEACOMP para a análise de mérito da citada Representação em conjunto com os exames demandados pelo item IV, b, da Decisão 4961/2016.”* (Grifos acrescidos e no original).

13. A SEDES/DF, convocada por meio do Ofício nº 11.567/2016-GP (e-DOC 6F2D8335-e), prestou esclarecimento ao e. **TCDF** por meio do Ofício nº 751/2016-GAB/SEDES (e-DOC D4210CCE-c). Ato contínuo, por intermédio do Ofício nº 765/2016 – GAB/SEDES (e-DOC F7A2793F-c), a aludida Pasta encaminhou cópia do Edital de Credenciamento publicado no DODF nº 230, de 8/12/2016, p. 60/64.

14. Por entender que a avaliação das inconformidades aventadas na Representação formulada pelos Conselhos, Sindicatos e Associação demanda capacitação especializada na área de fiscalização de obras públicas, a Secretaria de Acompanhamento solicitou pronunciamento do NFO, consoante Despacho de 30/1/2017 (e-DOC 2E7B761E-e).

15. Nessa esteira, o aludido núcleo especializado desta c. **Corte de Contas** procedeu ao exame dos pontos controvertidos mencionados pela Secretaria de Acompanhamento deste e. **TCDF** e, por conseguinte, emitiu a Nota Técnica nº 04/17 – NFO (e-DOC A66E6683-e), concluindo a análise em comento no seguinte sentido:

“III Conclusões

41. Da análise da **metodologia utilizada pela SEDES para a obtenção dos valores das diárias dos profissionais fixados no Edital de Chamada Pública n.º 02/2016**, esta Unidade Técnica considera **adequados os preços ali estabelecidos**, tendo em vista a compatibilidade deles com os obtidos do SINAPI para os profissionais que possuam equivalência no referido sistema de custos.

42. Quanto ao registro ou **inscrição em órgão competente**, considerando o **risco da atividade e a regulamentação de alguns profissionais**, entende-se que as atividades a serem exercidas por eles no escopo do objeto do Edital em comento, é cabível **apenas àqueles profissionais devidamente habilitados**, devendo ser exigido dos interessados, no instrumento convocatório, a **comprovação do registro profissional e da pessoa jurídica na respectiva entidade profissional competente**, bem como os atestados de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

capacidade técnico-profissional sejam fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado devidamente registrados na mesma entidade.”

16. Por seu turno, a 1ª DIACOMP, no exame empreendido na Informação nº 35/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-DOC DCE917DB-e), concluiu:

“CONCLUSÃO

41. Diante das informações prestadas, concluímos que a **diligência** determinada por intermédio da Decisão 4.961/16 não foi **satisfatoriamente atendida**. Dessa forma, entendemos que a SEDES deve **implementar as modificações determinadas pelo item II da citada Decisão**, antes de prosseguir com o credenciamento.

42. No que pertine ao mérito da **Representação 13/16-ML** (peça 3), na linha do voto de vista apresentado pelo Conselheiro Inácio Magalhães (peça 10), consideramos **cabível o uso do sistema de credenciamento adotado pela SEDES**.

43. Defende o Conselheiro que, apesar de entendimento contrário do representante, **a contratação pretendida pela SEDES não fere o princípio da legalidade**, uma vez que encontra respaldo no caput do **art. 25 da Lei 8.666/93**, tendo em vista o entendimento de que o citado dispositivo legal **elencar rol meramente exemplificativo**.

44. Continua o raciocínio, com o argumento de que o credenciamento deve ser **admitido nas situações em que o interesse público resta atendido em virtude de a Administração poder contratar todos os eventualmente interessados na execução dos serviços**.

45. Importante destacar, no citado voto, a Decisão do TCU, no âmbito do **Processo 016.171/94**, que destacou que o sistema de credenciamento, desde que realizado com a devida cautela e assegurando tratamento isonômico aos interessados, apresenta condições de se obter uma melhor prestação de serviços, além de menor preço, podendo ser adotado sem licitação, amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.

46. Citada representação deve ser considerada, portanto, apenas **parcialmente procedente**, notadamente nos aspectos concernentes às falhas verificadas no edital, encampadas pelo **item II da Decisão 4.961/16**.

47. Quanto à **Representação do CREA e demais entidades de classe** (peça 32) deve ser **considerada procedente**. Conforme analisado pelo NFO, é necessário **exigir registro profissional para alguns serviços objeto do credenciamento**, bem como que os **atestados de capacidade técnico-profissional por eles apresentados sejam devidamente registrados nas entidades competentes**. Ademais, necessário que o Edital preveja que a **fiscalização seja realizada por profissional devidamente habilitado**. Por fim, necessário **excluir a cláusula 12.1.7 do Edital**.” (Grifos acrescidos).

17. Ao final da instrução, a Área Técnica sugeriu ao c. **Plenário** que:

“I) tome conhecimento das peças 19, 20, 24 a 26, 54, 60 e 65;

II) considere:

a) **parcialmente cumprida a diligência** determinada por intermédio do **item II da Decisão 4.961/16**;

b) **parcialmente procedente a Representação 13/16-ML** (peça 3);

c) **procedente a Representação do CREA e demais entidades de classe** (peça 32);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

III) determine à SEDES, em relação ao Edital de Credenciamento de MEIs para prestação de serviços de eletricista, bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro, jardineiro, serralheiro, técnico em informática e técnico em eletrodomésticos, que:

a) suspenda o credenciamento e só republique o Edital após ulterior deliberação desta Corte, nos termos do art. 277 do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução 296/16;

*b) ajuste o seu objeto, passando a delimitar a utilização dos aludidos serviços técnicos somente aos **prédios públicos utilizados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF na Região Administrativa de São Sebastião**, até para evitar indesejável desvirtuamento do projeto-piloto;*

*c) ajuste o item 10.1 do edital, de modo que o **normativo regulamentador a ser editado seja único**, e não editado por cada Unidade Demandante;*

*d) exija o registro do profissional e das empresas interessadas no respectivo conselho, para os serviços cabíveis, bem como solicite a **apresentação de atestados de capacidade técnica**, devidamente registrados nos conselhos competentes para esses serviços;*

*e) preveja a **fiscalização dos serviços** alcançados pelo item precedente por servidor devidamente habilitado;*

f) exclua o item 12.1.7 do edital;

g) encaminhe nova versão do Edital a esta Corte, após as devidas alterações;

IV) autorize:

a) a ciência da decisão que vier a ser proferida e da presente Informação aos interessados;

b) autorize o retorno dos autos à SEACOMP para os devidos fins.” (Grifos acrescidos).

18. É o relatório. Este MPC/DF passa a opinar.

19. **Ab initio**, este **Parquet** especializado entende, diversamente das profícuas avaliações realizadas no presente feito, que a inexigibilidade de licitação, com fulcro na possibilidade de **contratação de todos os fornecedores interessados**, não se coaduna com o caso ora em espécie. É dizer, ante a **ausência de demonstração inequívoca de inviabilidade de competição**, o credenciamento, fundamentado no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, **não consiste, data vênua, na hipótese jurídica adequada para a espécie.**

20. Contudo, imperioso ressaltar que o entendimento propugnado por este Órgão Ministerial, centrado na identificação do **suporte fático** previsto no **caput** do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 para motivar contratações sem procedimento regular de licitação, não possui o condão de prejudicar o intento da SEDES/DF de criar uma espécie de **banco fornecedores**. A propósito, o MPC/DF entende **nobre** a iniciativa de sistematizar a utilização dos recursos públicos do PDAF para realização de pequenos reparos no âmbito da SEE/DF.

21. Na espécie, a contratação direta nos moldes pretendidos, aos olhos deste MPC/DF, deve ocorrer apenas quando a totalidade de recursos despendidos em um determinado exercício financeiro não ultrapassar, para serviços de **mesma natureza ou de natureza semelhante**, os limites monetários definidos no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993. É dizer, em face da **natureza comum** dos serviços mencionados no objeto do chamamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

impugnado pela Representação nº 13/2016-ML, a Administração pode dispensar o procedimento licitatório apenas em **razão do valor previsto para os ajustes**.

22. A par da **semelhança** das formas de movimentação dos recursos envolvidos, oportuno trazer à colação o entendimento do c. TCU atinente à contratação direta por meio do **regime de adiantamento**, previsto no art. 68 da Lei nº 4.320/1964:

“9.2. dar ao **item 9.2.4** do Acórdão nº 1.276/2008 – TCU- Plenário a seguinte redação: ‘9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, **de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício**, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria)’;”
(Acórdão nº 2.557/2009, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 6/11/2009).

23. Conforme sobejamente discutido nos presentes autos, a inexigibilidade de licitação é aplicável quando inexistente **possibilidade fática de competição**. Mesmo tendo ciência da natureza exemplificativa do rol estabelecido no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, não se pode olvidar que, para afastar a **obrigação de licitar** com assento no art. 37, XXI, da Constituição Federal, é premente a identificação de **inviabilidade de competição**, que constitui o sentido **teleológico** da exceção prevista no citado dispositivo da Lei Geral de Licitações e Contratos.

24. Ora, é cediço que o **suporte fático** que sustenta a inexigibilidade de licitação incide na demonstração cabal de inexistência de concorrência. A impossibilidade material mencionada ocorre quando **apenas um fornecedor** concentra as condições necessárias para entregar o bem/serviço pretendido pelo Poder Público ou quando existe a **possibilidade de contratação de uma multiplicidade de agentes, todos** capazes de contratar com o Estado.

25. É a segunda hipótese, qual seja a existência de **multiplicidade de fornecedores**, que dá guarida à possibilidade abstrata de se utilizar o instituto do credenciamento. Nesse sentido, eis as lições de **Marçal Justen Filho**²:

*“A obrigação de licitar somente ocorre nas situações de exclusão, em que a contratação pela Administração com determinado particular exclua a possibilidade de contratação de outrem. Já que haver uma única contratação, excludente da viabilidade de outro contrato ter o mesmo objeto, põe-se o problema da **seleção da alternativa** mais vantajosa e do respeito ao princípio da isonomia. É necessário escolher entre diversas alternativas e diferentes particulares interessados. A licitação destina-se a assegurar que essa escolha seja feita segundo os valores norteadores do ordenamento jurídico.*

*Por isso, não haverá necessidade de licitação **quando for viável um número ilimitado de contratação** e (ou) quando a escolha do particular a ser contrato não incumbir à própria Administração. Isso se verificará especialmente quando **uma alternativa de contratar não for excludente de outras**, de molde a que a Administração disponha de condições de promover **contratações similares com todos os particulares que***

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 48.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

preencherem os requisitos necessários. Sempre que a contratação não caracterizar uma 'escolha' ou 'preferência' da Administração por uma dentre diversas alternativas, será desnecessária a licitação.

Nessas hipóteses, em que **não se verifica a exclusão entre as contratações públicas**, a solução será o credenciamento. A administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de exclusão de contratações de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento – ato formal por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratar.” (Grifos acrescidos).

26. A par do excerto em destaque, evidente que o cadastramento de fornecedores pretendido pela SEDES/DF deveria ter espeque na expectativa de formalização de ajustes com um número elevado de fornecedores, o que, em tese, inviabilizaria a competição.

27. Entretanto, aos olhos do MPC/DF, o instrumento convocatório elaborado pela SEDES/DF vislumbra a **viabilidade de competição** para prestação de serviços de eletricista, bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro, jardineiro, serralheiro, técnico em informática e técnico de eletrodomésticos, para pequenos reparos em prédios públicos da Administração do GDF na Região de São Sebastião. Nesse diapasão, forçoso transcrever o **item 5.1.1** do Edital de Credenciamento publicado no DODF nº 230, de 8/12/2016, p. 60/64, **in verbis**:

“5.1.1 Não poderão ser Unidades Demandantes os órgãos públicos que disponham de Contratos de Manutenção Predial objeto de licitação, que tenham como objeto licitado a realização de pequenos reparos ou serviços que integrem o presente Edital” (Grifos acrescidos).

28. O excerto em destaque, no sentir deste Órgão Ministerial, **fulmina a presunção de inviabilidade de competição para o objeto pretendido**. É dizer, a existência de processo licitatório que possua como desiderato a contratação de pequenos reparos em outros órgãos públicos demonstra com nitidez a **relação de exclusão** entre os fornecedores indicados no instrumento convocatório objeto da manifestação deste **Parquet** especializado.

29. Considerando o esforço hermenêutico realizado pela doutrina e jurisprudência do c. TCU, é possível depreender que, afora os deveres de dar publicidade ao ato e de não definir limite específico para encerramento do registro dos interessados, é **imprescindível** proceder ao credenciamento de **todos os interessados habilitados**, bem como demonstrar condições efetivas de realizar a contratação de **todos os cadastrados** por preço vantajoso previamente definido e assegurar a **inexistência de variação significativa da qualidade dos serviços prestados**.

30. A possibilidade de atender ao interesse público mediante a **contratação indistinta** dos eventuais interessados é o fundamento que afasta a relação de exclusão entre os fornecedores e, por conseguinte, caracteriza a inviabilidade de competição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

31. Nesse diapasão, o **MPC/DF** invoca o entendimento do em. Desembargador do c. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Jessé Torres Pereira Júnior**, trazido à baila no profícuo Voto proferido pelo i. Cons. **Inácio Magalhães Filho**:

*“É que, no credenciamento do art. 25, examina-se a inviabilidade de competição caracterizada pelo fato de a Administração **dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas**, não havendo, portanto, **relação de exclusão**. Esse raciocínio não se estende ao credenciamento de oficinas diretamente pela Administração porque os preços cobrados pelos diversos estabelecimentos não são uniformes (tabelados), o que obriga a Administração a buscar aquele que ofereça o menor preço nas condições estabelecidas no instrumento convocatório. Um dos aspectos que poderia ser considerado para a utilização do art. 25, no caso de credenciamento de oficinas diretamente pela Administração, seria a possibilidade desta fixar o valor do objeto (valor hora/homem, por exemplo). Todavia, essa fixação de preços para o objeto somente se justifica se for mais vantajoso para a Administração em relação àqueles provenientes de licitação. A realização de licitação deve sempre buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.*

*Há outro aspecto que distancia o credenciamento do art. 25 da contratação em estudo: o credenciamento do art. 25 refere-se a serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação, como, por exemplo, no credenciamento de profissionais da área da saúde. Não é o caso das oficinas de manutenção de veículos, cuja qualidade e presteza das atividades podem variar significativamente de um para outro estabelecimento. Sob tal aspecto, o modelo de credenciamento pela empresa gerenciadora permite que esta efetue o descredenciamento automático da oficina cujas atividades não tenham sido desenvolvidas satisfatoriamente. Além disso, a Administração, por meio do credenciamento direto, **não teria condições de atender à oferta de todas as oficinas que estivessem dispostas a prestar serviços de manutenção, havendo, portanto, espaço para a competição entre os interessados.** (grifou-se)” (Grifos no original e acrescidos).*

32. Destarte, em face da semelhança do serviço mencionado com o objeto do cadastro pretendido pela SEDES/DF, no sentir deste **MPC/DF**, o credenciamento **não parece** o mecanismo adequado para efetivar a contratação de pequenos reparos no âmbito da RA, mormente em face da **possibilidade de variação significativa da qualidade dos serviços** a serem contratados e da **aparente relação de exclusão entre os fornecedores interessados**.

33. A imprescindibilidade de contratação de todos os interessados cadastrados, em igualdade de condições, também é **pressuposto** indicado pelo c. **TCU** nos Processos nº 029.112/2009-9 e 017.783/2014-3:

*“9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a **inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9.2.4. *na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;*

9.2.5. *é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços;”*

(Acórdão nº 351/2010, **Plenário**, Rel. Min.-Substituto **Marcos Bemquerer**, DOU de 5/3/2010).

*“9.1.2. o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado **quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados**, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal;”*

(Acórdão nº 352/2016, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, DOU de 3/3/2016).

34. Os arestos trazidos à baila por este **MPC/DF** corroboram o entendimento no sentido de que o credenciamento demanda a expectativa efetiva de contratação de **todos os interessados**. No caso vertente, conforme dito em linhas volvidas, a previsão contida no **item 5.1.1** do Edital submetido ao descortino deste e. **TCDF, per se**, afasta a demonstração inequívoca de inviabilidade de licitação, condição indispensável para contratação direta por **inexigibilidade de licitação**.

35. Em tempo, acerca da contratação direta em comento, não é despiciendo mencionar o escólio de **Carvalho Filho**³:

*“Além dos casos de dispensa, o Estatuto contempla, ainda, os casos de inexigibilidade. Não custa repetir a diferença: **na dispensa, a licitação é materialmente possível**, mas em regra **inconveniente**; **na inexigibilidade, é inviável a própria competição**. Diz o art. 25 do Estatuto: **É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**.”*

36. A dicção do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 é clara ao estabelecer que, diversamente da dispensa, a configuração da inviabilidade de competição não está ao alvedrio do agente público nos casos de inexigibilidade de licitação. **In casu**, os fatos que permeiam a intenção de contratar, no tocante ao objeto pretendido ou aos fornecedores envolvidos, devem afastar peremptoriamente a possibilidade de competição.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 269.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

37. Nesse contexto, vale repisar que, aos olhos do **MPC/DF**, a inviabilidade material de competição **não é configurada de modo insofismável na espécie**, conforme é possível depreender do disposto no **item 5.1.1** do Edital de Credenciamento ora em exame.

38. Ademais, ao compulsar dados do SIGGO atinentes às contratações de serviços de engenharia até o limite de 15.000,00 no âmbito da SEE/DF, este **MPC/DF não logrou identificar quantidade de ajustes em número suficiente para corroborar a possibilidade de contratações de todos os interessados**. Como pugnado neste Opinitivo, a condição em destaque é o pressuposto reconhecido pela jurisprudência e pela doutrina para afastar a obrigação de licitar mediante credenciamento.

39. Do mesmo modo, ao cotejar a lista de notas de empenho emitidas pela SEE/DF em 2016, este Órgão Ministerial não identificou contratações para realização de pequenos reparos até o limite estabelecido no art. 24, I, da Lei nº 8.666/1993, sendo que a grande maioria das NEs encontradas se referiam à aquisição de materiais de consumo e outras pequenas contratações não relacionadas com o escopo do Edital em exame.

40. Ainda, no que se refere às dispensas de licitação realizadas pela RA de São Sebastião, área geográfica definida como referencial embrionário do projeto que culminou no chamamento em exame, foi possível localizar **duas contratações** com objeto análogo ao definido no Edital da SEDES/DF. Nesse particular, o **MPC/DF** destaca as notas de empenho **2016NE00218**, no importe de **R\$ 3.300,00**, destinada à contratação de empresa especializada para executar serviços de **pintura** nas paredes do ginásio poliesportivo São Bartolomeu, e **2016NE00265**, no montante de **R\$ 3.914,22**, emitida para atender despesas com contratação de empresa especializada para execução de serviços de **conserto e substituição de toda a fiação elétrica** do edifício Sede da Administração Regional da RA XIV.

41. Tendo em conta a natureza excepcional das contratações diretas, é de bom alvitre registrar que cabe ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, sempre primar por observar o **princípio da legalidade estrita**, expressamente disposto no **caput** do **artigo 37** da Carta Magna, **in litteris**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (Grifos acrescidos).

42. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo saudoso Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que *“a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”*⁴. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em **conformidade** com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da **legalidade**, que exige o

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

cumprimento efetivo das normas públicas, somente tendo eficácia tal atividade se atender à Lei e ao Direito⁵.

43. Nessa esteira, o **MPC/DF** entende que **não se mostra possível** a aplicação da contratação direta com espeque no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 para situações fáticas não acobertadas pelo sentido teleológico objetivo do dispositivo.

44. O **Parquet** especializado reconhece que o panorama apresentado, consubstanciado na ausência de contratação de pequenos reparos na SEE/DF em 2016, pode sugerir grande **demanda reprimida** dos serviços em destaque, máxime em face da evidente precariedade das instalações físicas das escolas públicas do Distrito Federal, conforme verificado no âmbito desta c. **Corte de Contas** nos Processos nºs 26.110/2016, 30.508/2016, 34.597/2016 e 20.990/2015. **Não obstante**, não é improvável sugerir que a identificação prévia das necessidades prementes da Pasta demandaria utilização de **licitação** nas modalidades convite, tomada de preços ou concorrência, tendo em conta os valores estabelecidos no art. 23 da Lei nº 8.666/1993, ou mesmo a realização de Pregão, consoante a Lei nº 10.520/2002.

45. Nesse contexto, não se pode olvidar que os procedimentos licitatórios ordinários **também permitem fomentar o desenvolvimento do microempreendedor individual**, consoante os mecanismos de **tratamento favorecido** e **diferenciado** previstos na LC federal nº 123/2006 e na Lei distrital nº 4.611/2011.

46. A propósito, eis os termos do art. 23 da Lei distrital:

*“Art. 23. O **tratamento favorecido e diferenciado** a ser dispensado às entidades preferenciais será concedido, independentemente do **direito de preferência e de saneamento**, nos percentuais de no **mínimo 10%** (dez por cento) e no **máximo 25%** (vinte e cinco por cento) do gasto público com contratações.*

*§ 1º O tratamento favorecido e diferenciado a que se refere este artigo será implementado por meio de **contratação exclusiva, cota reservada e subcontratação compulsória**.*

§ 2º O limite percentual a que se refere este artigo será aferido por exercício financeiro e por unidade orçamentária.

§ 3º Atingido o limite percentual, será publicado ato na imprensa oficial, enviando-se cópia às entidades representativas e incentivadoras do setor.” (Grifos acrescidos).

47. Imprescindível ressaltar, novamente, que o entendimento apresentado por este **Parquet** especializado **não impede a formação prévia de cadastro de Microempreendedores Individuais para contratação de pequenos reparos nos prédios públicos ocupados pelas SEE/DF na Região Administrativa de São Sebastião – RA XIV**. Vale anotar, inclusive, a existência de previsão de bancos de fornecedores na legislação de regência, como exemplo o cadastro aplicável às licitações realizadas na modalidade tomada de preços (SICAF).

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

48. No caso ora em exame, o **MPC/DF** entende que a verificação prévia de condições básicas de habilitação constitui prática louvável para aprimorar os mecanismos de controle atinentes à aplicação dos recursos do PDAF no âmbito da SEE/DF.

49. Entretanto, considerando a inviabilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, a utilização do cadastro deve ocorrer apenas para contratações de **serviços que não integram parcelas de um mesmo serviço** ou ainda para obras/serviços que **não possam ser realizados conjunta e concomitantemente**, sob pena de indevido **fracionamento** irregular de licitação, conforme dicção dos arts. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993.

50. Superada a avaliação da viabilidade jurídica de utilização do credenciamento para o caso em exame, este **Parquet** especializado procederá ao exame dos demais indícios de irregularidade apresentados nas Representações que integram o presente feito.

51. Nesse particular, afóra a ofensa ao princípio da legalidade, consubstanciado na inadequação do instituto do credenciamento para o acaso em exame, destaco a opinião **convergente** deste Órgão Ministerial em relação às considerações e as conclusões emitidas pela zelosa Unidade Técnica na Informação nº 35/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-DOC DCE917DB-e).

52. A propósito, oportuno transcrever a avaliação empreendida:

“DO TEOR DAS REPRESENTAÇÕES

3. ***A Representação 13/16-ML (peça 3) questiona o processo de credenciamento promovido pela SEDES/DF. O Parquet argumenta que, apesar de a LC 123/06 conceder tratamento diferenciado e simplificado para micro e pequenas empresas, exige-se da Administração Pública a realização de procedimento licitatório para tais contratações.***

4. ***Salienta que o credenciamento tem por natureza a inviabilidade de competição, pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse, desde que atendam as condições estabelecidas. No presente caso, tratam-se de serviços comuns, com ampla concorrência no mercado e passíveis de licitação.***

5. ***Questiona também a formação dos valores dos reparos pré-determinados pela Secretaria no Edital. Aponta que devem ser objeto de avaliação a forma como foram fixados e sua vantagem econômica.***

6. ***Além disso, aponta haver obscuridade quanto ao controle dos montantes a serem contratados. Como a LC 123/06 pondera que o tratamento diferenciado a pequenas e microempresas poderá ser observado nos casos de dispensa de licitação, o somatório de valores atribuídos à contratação de um determinado serviço, no curso de um exercício fiscal, poderia superar os limites para dispensa de licitação previstos no art. 24 da Lei 8.666/93.***

7. ***A Representação do CREA e demais entidades de classe (peça 32) aponta que os serviços previstos no presente credenciamento exigem conhecimentos técnicos e especializados nas áreas de Engenharia Civil, Mecânica, Elétrica, Agrônoma, Eletrônica e de Arquitetura.***

8. ***Assim, nos termos das Leis Federais 5.194/66 e 12.378/10, tais atividades só podem ser desempenhadas por profissionais habilitados e registrados nos respectivos conselhos profissionais.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. Como o edital não previu o registro ou inscrição na entidade profissional competente, bem como não exigiu que os atestados de capacidade técnica fossem fornecidos com o devido registro na respectiva entidade profissional, está desrespeitando a legislação pertinente, em especial o **art. 30 da Lei 8.666/93**.

DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS

12. Quanto à Representação 13/16–ML, a SEDES foi comunicada em 3.10.16 (peça 17), sendo que, em data anterior, 30.9.16, por intermédio dos Ofícios 638/16-GAB/SEDES e 632/16-GAB/SEDES, apresentou novo edital e cópia do Processo da Secretaria que tratou da contratação (peças 19, 20, 24 a 26).

13. Informa que encaminhou a nova versão do edital com as correções implementadas. Acrescenta que a nova publicação do edital ocorreu em 30.9.16.

14. No que pertine à Representação do CREA, CAU, SENGE, SINDUSCOM, STICMB e ASBRACO, a SEDES foi comunicada em 23.11.16 (peça 42) e, em 28.11.16, solicitou prorrogação de prazo para manifestação (peça 49), concedida mediante o Despacho Singular 514/16-GC/PT (peça 51). Novamente comunicada em 1.12.16 (peça 53), a Jurisdicionada encaminhou o Ofício 751/16- GAB/SEDES (peça 54), com os esclarecimentos pertinentes. Posteriormente, remeteu os Ofício 765/16-GAB/SEDES (peça 60), com informações complementares.

15. Informa o Secretário de Estado, Arthur Bernardes, que todas as atividades que demandassem quaisquer exigências relativas à apresentação de registro no CREA foram excluídas da contratação, conforme disposto no **item 5.2** do Edital.

16. Nesse propósito, também foram propostas alterações no Edital, de forma a sanar quaisquer dúvidas a respeito, especialmente os **itens 6 a 14**, de forma que está afastada, em sua plenitude, a possibilidade de utilização dos profissionais das áreas de Engenharia Civil, Elétrica, Mecânica, Agrônoma, Eletrônica e de Arquitetura.

17. Quanto ao argumento de que a SEDES estaria desrespeitando a Lei de Licitações ao aferir a qualificação técnica dos credenciados, argumenta a Pasta que, com as correções propostas, tal questão deixa de existir. Acrescenta que **o sistema de credenciamento não se pauta na Lei 8.666/93, por ser de construção doutrinária e jurisprudencial**, não dispondo ainda de disciplina específica em lei.

18. **Ressalta que a utilização de termos não muito precisos no edital**, deveram-se ao fato de não ser possível restringir o objeto, sob pena de **descaracterizar o credenciamento**. Se o fizesse teria que proceder à licitação, já que haveria a possibilidade de competição.

19. Refuta o exemplo utilizado na Representação de que no caso do jardineiro, **ao manipular larvicidas e herbicidas**, deveria estar sob a **supervisão do Conselho de Química**, com o argumento de que o controle dos produtos químicos já é realizado de forma prévia no momento de sua comercialização.

20. Destaca aspectos positivos da LC 123/06, que protege os menos favorecidos, ao criar a figura do Microempreendedor Individual-MEI, que se apresenta como uma nova oportunidade para regularização de milhares de profissionais que se encontram no mercado informal, passando a usufruir dos benefícios adquiridos com esta nova legislação.

21. Defende que a tentativa das entidades subscritoras da Representação constitui um retrocesso. Além disso, o credenciamento desburocratiza as ações da Administração Pública, com a diminuição de procedimentos licitatórios e melhor aproveitamento dos recursos.

22. Alega que a exigência de atestado técnico de microempreendedores seria afrontosa à legislação federal. A habilitação jurídica dos MEIs, no que tange à qualificação do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

profissional, não exige a entrega de qualquer documento às juntas comerciais – Lei 11.598/07 e Resolução 16/09-CGSIM. Todo cadastro é feito em ambiente virtual e de forma gratuita.

23. Quanto à **incapacidade técnica para fiscalização dos serviços e transferência abusiva de responsabilidade pela SEDES**, argumenta que as unidades demandantes se responsabilizam pela boa execução dos serviços. Os diretores/coordenadores das unidades de ensino são os responsáveis pelos recursos descentralizados, a fim de executar pequenos reparos no prédio escolar, conforme Decreto 33.867/12. A responsabilidade da SEDES encerra-se no momento em que credencia os MEIs.

24. Por fim, cita o art. 18, §19, da LC 147/14, que alterou a LC 123/06, que prevê a vedação aos conselhos representativos de categorias econômicas de exigir obrigações diversas das estipuladas nessa lei para inscrição do MEI em seus quadros.

25. Na documentação complementar (peça 60), informa a SEDES que encaminhou cópia do novo edital, de forma a afastar toda a dúvida que pudesse remanescer às entidades profissionais e aos demais interessados quanto à especificidade dos serviços a serem prestados exclusivamente pelos MEIs e somente relacionados a pequenos reparos.

ANÁLISE

26. Destacamos que dentre as questões aqui tratadas, algumas envolvem **capacitação especializada na área de fiscalização de obras públicas**, razão pela qual os autos foram encaminhados ao NFO (peça 62) para emissão de Nota Técnica acerca do assunto (peça 65), que será abordada no tópico pertinente.

27. Inicialmente verificaremos o **cumprimento das diligências determinadas pelo item II da Decisão 4.961/16**. Em seguida, trataremos do exame

Decisão 4.961/16

Ajuste do objeto de forma a delimitar a execução dos serviços somente aos prédios públicos utilizados pela Secretaria de Educação do DF.

28. Conforme consta do preâmbulo e do Item 1 do Edital, a mudança não foi feita (peça 64).

Exclusão da limitação temporal imposta no item 2.1 para cadastramento de interessados.

29. Analisando-se o Capítulo 2, observa-se que o edital foi modificado. Não existe mais uma data final para credenciamento dos interessados.

Apresentação dos estudos realizados para a obtenção dos preços estabelecidos no edital.

30. Consta do processo que originou a contratação (peça 20), **toda a metodologia utilizada para que fosse estipulado o preço do serviço**. São apresentadas as coletas de preços realizadas, a forma estatística com que os dados foram tratados e a comparação do valor obtido com valores praticados pelo SEBBRAE.

31. A análise da documentação realizada pelo NFO (peça 65) **concluiu que a metodologia utilizada pela SEDES foi adequada e que os preços ali estabelecidos estão de acordo com os obtidos no SINAPI para os profissionais que possuem equivalência no referido sistema de custos.**

Ajuste do item 10.1 do edital, de modo que o normativo regulamentador seja único, e não editado por cada unidade demandante.

32. O edital não sofreu qualquer modificação no sentido de que **o normativo regulamentador das normas pertinentes para fins de pagamento seja único.**

Dar ampla publicidade ao certame.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

33. *O Secretário de Estado não apresentou qualquer informação ou documento que fizesse menção à publicidade do presente certame, que não seja a imprensa oficial. **Mérito da Representação do CREA e demais entidades de classe.***

34. *A irregularidade apontada pelo CREA e demais entidades de classe, no que se refere à exigência de conhecimentos técnicos especializados, foi **analisada pelo NFO**, conforme excerto a seguir:*

32. *Os serviços listados no novo Edital passaram a ter uma **indicação mais precisa e restritiva, bem como aparentam não possuir grande complexidade, sendo relacionados efetivamente a pequenos reparos e consertos.***

33. *Importa destacar a seguinte prescrição disposta na cartilha elaborada pelo CREA/DF⁵: as alterações que afetem a estrutura, a vedação ou quaisquer outros sistemas devem **possuir um responsável técnico e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica.***

34. *O mesmo documento prescreve que **as obras que não representem risco à segurança (como pintura ou troca de piso) não necessitam de apresentação de responsável técnico pelo serviço.***

35. *É válido **distinguir que a ART define, para efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviço de engenharia.***

36. *Assim, baseado no argumento apresentado na Representação, esta Unidade Técnica entende que algumas atividades desenvolvidas pelos profissionais, apesar de envolverem baixa complexidade, como nas áreas de elétrica e eletrônica, **podem apresentar risco na execução da atividade como um todo.***

37. *Além da necessidade de se sopesar os riscos envolvidos nos serviços para se estabelecer a exigência ou não dos registros técnicos, deve-se levar em conta, também, que algumas atividades são **reservadas exclusivamente àqueles profissionais habilitados conforme requisitos legais.***

38. *Nesse diapasão, a Constituição Federal estabelece em seu art. 5º, inciso XII, que 'é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer'.*

39. *Portanto, entende-se que as atividades a serem exercidas pelos profissionais elencados no escopo do objeto do Edital em comento, que se refiram a alguma profissão regulamentada por lei, a qual define as suas atividades e responsabilidades, **deve ser exercida apenas pelo profissional devidamente habilitado na respectiva entidade de classe.***

40. *Por essa razão, para esses profissionais **deve ser exigido a comprovação de registro profissional e da pessoa jurídica na entidade profissional competente, bem como os atestados de capacidade técnico-profissional sejam fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados na respectiva entidade.***

35. *Quanto à imposição indevida de **responsabilidade a servidor público sem habilitação técnica e legal** para fiscalizar os serviços prestados, **a resposta da SEDES foi no sentido de que seriam os diretores das unidades de ensino os responsáveis.***

36. *Temos que o argumento utilizado pela SEDES **não afasta o problema relatado pela representação.** Certamente os diretores das escolas **não terão as qualificações exigidas para o acompanhamento dos serviços.***

37. *Por fim, há a questão de que a contratação, na forma como está prevista, **poder afastar os direitos trabalhistas, sociais, previdenciários e tributários a que os trabalhadores teriam direito.** Isso porque o **item 12.1.7 do edital** explicitamente dispõe que a inadimplência do contratado com tais obrigações não as transfere ao Poder Público.*

38. *De pronto, temos que **a redação dada pelo edital contraria o disposto no art. 71, §2º, da Lei 8.666/93, que expressamente dispõe que a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato.***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

39. Quanto aos encargos trabalhistas, apesar de o §1º do mesmo artigo expressar que a inadimplência do contratado não transfere à Administração, **a Súmula 331/11-TST defende entendimento oposto**. Assim, necessário que seja verificado o adimplemento de todas as obrigações do contratado, de forma a evitar problemas judiciais posteriores.

40. Nesse sentido, o Edital já dispõe que 'a Unidade Demandante' deverá exigir do prestador de serviços, para fins de pagamento, comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, conforme previsto no Decreto 32.598/10 c/c Lei Complementar 123/06 (item 10.3)." (Grifos no original e acrescidos).

53. No tocante ao atendimento das diligências determinadas pelo **item II** da r. Decisão nº 4.961/2016, conforme arrazou o Corpo Instrutivo, o objeto do certame **não foi modificado para limitar a abrangência dos serviços aos prédios utilizados pela SEE/DF na RA XIV**. Do mesmo modo, **não houve** alteração no tocante à definição de normativo único para regular o modelo definido no chamamento em exame, tampouco a Pasta apresentou informações acerca da ampla divulgação do ato convocatório.

54. Lado outro, conforme obtemperado pelo Corpo Instrutivo, ao compulsar o ato convocatório, foi possível verificar a supressão da limitação temporal estabelecida inicialmente. Além disso, restou satisfatoriamente evidenciada a metodologia utilizada para definição dos preços para os serviços a serem contratados.

55. Nessa esteira, em harmonia com o Corpo Técnico, o **MPC/DF** sugere que o c. **Plenário** considere cumpridas as determinações contidas nos subitens II, **b.2** e **b.3**, da r. Decisão nº 4.961/2016. De modo diverso, deve o c. **Plenário** considerar **não atendidas as determinações** apresentadas nos subitens II, **b.1**, **b.4** e **b.5**, do mencionado r. **Decisum**.

56. Volvendo o exame ao mérito das representações, o **Parquet** especializado, consoante entendimento exposto alhures, opina pela **procedência** da Representação nº 13/2016-ML (e-DOC 220C7CE9-e), máxime em face da inviabilidade jurídica de utilização, na espécie, do **credenciamento como forma de contratação direta por inexigibilidade de licitação**.

57. No tocante à insurgência apresentada pelos Conselhos Profissionais e entidades representativas, o **MPC/DF** coaduna com o exame engendrado pelo NFO e pela Divisão de Acompanhamento.

58. **In casu**, conforme obtemperou o Núcleo de Fiscalização de Obras, havendo desempenho de profissão regulamentada, é imprescindível a comprovação de registro do profissional na entidade fiscalizadora, a teor do art. 5º, XII, da CF/1988, e do art. 30, I, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, os atestados de capacidade técnico-profissional devem ser fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no Conselho de Fiscalização Profissional, em consonância com o art. 30, II, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

59. A propósito, conforme dicção do art. 30, II, da Lei nº 8.666/1993, a exigência de documentação relativa à qualificação técnica se circunscreve à comprovação de aptidão para desempenho de atividade **pertinente e compatível em características, quantidades e prazos** com o objeto da licitação. Ademais, segundo disposto no art. 30, § 1º, I, a comprovação da capacidade técnica deve ser realizada mediante atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando a execução de obra ou serviço de **características semelhantes**.

60. Portanto, dada a natureza cogente dos dispositivos, o **MPC/DF** entende pertinente as ponderações apresentadas na Representação juntada ao feito mediante o e-DOC 33C8DDF9-c.

61. Do mesmo modo, a designação dos diretores das unidades escolares para fiscalizar a realização dos serviços prestados que exijam conhecimentos técnicos específicos não se coaduna com a legislação de regência, tendo em conta o disposto no art. 41, II, e § 3º, do Decreto nº 32.598/2010, **in verbis**:

“Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

(...)

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.” (Grifos acrescidos).

62. No tocante à previsão contida no **item 12.1.7** do Edital, saliento que, por ocasião da habilitação dos interessados, o órgão deve exigir a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, em observância ao contido no art. 195, § 3º, da Lei Maior, art. 29, III e IV, e art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993.

63. A propósito, cito o v. Acórdão nº 2.105/2008-TCU – **Plenário**, Rel. Min. **Ubiratan Aguiar**, DOU de 29/9/2008, e v. Acórdão nº 645/2007-TCU – **Plenário**, Rel. Min-Subst. **Marcos Bemquerer Costa**, que, em consonância com o tratamento dado ao tema pelo c. **TCDF**, também abordam a matéria.

64. Ademais, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, a administração responde **solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato**. Diante disso, a execução de despesas sem a prova da regularidade fiscal também configura **grave infração à norma legal** e pode, inclusive, acarretar prejuízo ao Erário, em decorrência de responsabilização solidária pelo adimplemento de obrigações



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

previdenciárias. Do mesmo modo, deve ser dada atenção ao conteúdo da Súmula nº 331/TST, sobretudo quanto à possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração.

65. Imperiosa, por conseguinte, a supressão do **item 12.1.7** do Edital tratado no feito em epígrafe.

66. Por conseguinte, o **Parquet**, em harmonia parcial com o Corpo Instrutivo, sugere ao c. **Plenário** que:

I) **tome conhecimento** das peças 19, 20, 24 a 26, 54, 60 e 65, da Informação nº 35/2017-1ª DIACOMP/SEACOMP e do Parecer nº 265/2017-ML;

II) **considere**:

a) **satisfatoriamente cumpridas** as diligências determinadas nos **subitens II.b.2 e II.b.3** da r. Decisão 4.961/2016;

b) **não cumpridas** as diligências determinadas nos **subitens II.b.1, II.b.4 e II.b.5**, da r. Decisão nº 4.961/2016;

c) **procedentes** as Representações nº 13/2016-ML (*e-DOC 220C7CE9-e*) e a formulada pelo CREA, CAU, SENGE, SINDISCOM, STICMB e ASBRACO (*e-DOC 33C8DDF9-c*);

d) **ilegal** o Edital de **Credenciamento** de MEI's para prestação de serviços de eletricista, bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro, jardineiro, serralheiro, técnico em informática e técnico em eletrodomésticos, **com base no art. 25 da Lei nº 8.666/1993**, por não haver comprovação inequívoca de inviabilidade de competição, por inexistir indícios de que a demanda pelos serviços seria superior à sua oferta e por não existir indicativo de que seria possível a contratação de todos os interessados.

III) **alerte** à SEDES/DF que:

a) o **cadastro** realizado pela jurisdicionada **poderá** ser utilizado nos processos em que a licitação se mostra dispensável em razão do contido no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993;

b) no tocante aos serviços de **natureza semelhante**, **limite** a utilização do cadastro para realização de **pequenos reparos** que não extrapolem, no período de um exercício financeiro, os valores máximos estabelecidos no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993;

c) **exija** o registro do profissional e das empresas interessadas no respectivo conselho de fiscalização profissional, **quanto cabível**, bem como a apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

registrados nas entidades competentes, **nas hipóteses em que for necessário**;

d) **preveja** a fiscalização dos serviços alcançados pelo item precedente por servidor devidamente habilitado;

e) **exclua** o **item 12.1.7** do edital;

IV) autorize:

a) a ciência da decisão a ser proferida aos interessados, da Nota Técnica do NFO, da Informação da 1ª DIACOMP e do Parecer Ministerial aos interessados; e

b) o retorno dos autos à SEACOMP para os devidos fins.

É o Parecer.

Brasília, 27 de março de 2017.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador