

PARECER JURÍDICO

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Interessado: INSTITUTO DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

EMENTA: IMPUGNAÇÃO QUANTO AO GRAU DE ENVIDAMENTO. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS QUANTO ÀS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE MERENDEIRA. IMPUGNAÇÃO PELO DESVIO DE FUNÇÃO. INSURGÊNCIA QUANTO À EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO DA EMPRESA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO (CNA) E CONSELHO NACIONAL DE NUTRIÇÃO (CRN).

RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos solicita parecer jurídico acerca da impugnação exarada pela empresa **INSTITUTO DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL** ao edital do **Processo Licitatório nº 0119/2024, Pregão Eletrônico nº 0071/2024**, cujo objeto refere-se ao *“Registro de Preços visando a Contratação futura e parcelada de empresa especializada para Prestação de Serviços contínuos de mão-de-obra terceirizada em serviços de limpeza e conservação com serviços gerais, merendeiras e zeladores para atender as necessidades das Secretarias Municipais de Xanxerê-SC.”*

A empresa proponente apresentou impugnação quanto ao Grau de Endividamento disposto no edital, pleiteando pela alteração do índice para maior ou igual a 1,0, argumentando que a exigência de índices de endividamento inferiores a 1,0 viola o caráter competitivo da licitação.

Apresenta, também, impugnação quanto às atribuições do cargo de Merendeira, alegando que as atividades descritas no certame licitatório não seriam específicas do referido cargo, mas do cargo de Serviços gerais, pleiteia esclarecimentos sobre a exigência e o desvio de função.

Por fim, impugna a exigência de inscrição da proponente nos Conselhos Regionais de Administração e Nutrição, alegando que os referidos órgãos não abrangem os cargos de Merendeira, Zelador e Serviços Gerais.

Sobreveio aos autos o Memorando nº 015/2024 exarado pelos Secretários Municipais de Educação, Administração e Finanças e Assistência Social, em conjunto com as



agentes de contratação do processo licitatório, prestando informações a respeito dos pontos impugnados (em anexo).

A referida impugnação foi encaminhada à Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

É lacônico relatório.

PARECER

Insurge-se o impugnante **INSTITUTO DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**, como bem mencionado em relatório, quanto ao Índice do Grau de endividamento da proponente; quanto às atribuições aos cargos de Merendeira e, por fim impugna a exigência de inscrição da proponente no Conselho Nacional de Administração e Conselho Nacional de Nutrição para participação no certame.

Passo a análise dos pedidos.

I- DO GRAU DO ENDIVIDAMENTO GERAL

A proponente pugna pela correção do índice de grau de endividamento, alegando que a exigência de índices menores ou iguais a 0,6 violam o caráter competitivo da licitação.

Na teoria contábil, o endividamento é usado para indicar a capacidade que determinada empresa tem de honrar seus compromissos financeiros, de sorte que quanto maior o índice, maior dependência há de financiamentos de terceiros relativamente ao capital próprio. Assim, um índice menor significa menos comprometimento patrimonial e melhor solidez financeira.

Pois bem!

Diante da objeção apresentada pela proponente, sobreveio aos autos a manifestação exarada pelos Secretários Municipais de Educação, Administração e Finanças e Assistência Social, em conjunto com as agentes de contratação do processo licitatório no Memorando nº 015/2024 apresentado nos autos, justificando a exigência do grau de endividamento menor ou igual a 0,6 vejamos:



(...) A exigência de o grau de endividamento ser menor ou igual a 0,6 dar-se-á em virtude do Município de Xanxerê buscar fornecedores que cumpram com seus compromissos financeiros durante a vigência do contrato, ou seja, empresa que tenha a capacidade financeira e dependa de pouco capital de terceiros para cumprir com suas obrigações.

A exigência do grau de endividamento ser menor ou igual a 0,6 dar-se-á em virtude do Município de Xanxerê buscar fornecedores que cumpram com seus compromissos financeiros durante a vigência do contrato, ou seja, empresa que tenha capacidade financeira e dependa pouco de capital de terceiros para cumprir com suas obrigações.

Neste sentido, o Acórdão 628/2014, do Tribunal de Contas da União, esclarece que é *"razoável e legal, como requisito de habilitação econômico-financeira para contratação de serviços de mão de obra terceirizada, a exigência do índice de endividamento total menor ou igual a 0,6, desde que devidamente justificada no processo"*. Logo, diante da justificativa, é possível verificar que este índice é adequado e proporcional para avaliar a saúde financeira das empresas licitantes, assegurando a segurança na execução dos contratos públicos.

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação pública, em seu artigo 69, permite que a Administração Pública exija dos licitantes demonstração de qualificação econômico-financeira, desde que os critérios adotados sejam razoáveis e proporcionais ao objeto da licitação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiterado em suas decisões, a importância de critérios de habilitação que sejam justificados e proporcionais. O TCU, em diversos acórdãos, destacou que as exigências de qualificação econômico-financeira devem ser compatíveis com o objeto licitado e não devem restringir a competitividade do certame. A respeito do assunto, colhe-se da **Súmula TCU nº 263**:

"é ilegal a exigência de índices contábeis e financeiros que não guardem relação com o objeto da licitação ou que sejam fixados em patamar que comprometa a competitividade do certame".

Esta súmula reforça a necessidade de que os critérios de qualificação financeira sejam adequados à realidade do mercado e proporcionais ao risco envolvido no contrato. Deste modo, ao fixar o Grau de Endividamento permitido para menor ou igual a 0,6, o edital de licitação protege os interesses da Administração Pública ao assegurar que as empresas possuam condições financeiras adequadas para a execução do contrato sem que ocorra a restrição da competitividade no certame.



Essa medida equilibra a necessidade de segurança financeira com a promoção de uma concorrência saudável, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e isonomia que regem as contratações públicas.

Em vista do exposto, e considerando os precedentes administrativos, o Princípio da Razoabilidade, a legislação vigente e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, entendemos que é adequado manter a exigência do grau de endividamento como sendo menor ou igual a 0,6, indeferindo o pedido realizado pela empresa.

II- DAS ATRIBUIÇÕES AO CARGO DE MERENDEIRA.

Insurge-se também a proponente quanto às atividades a serem desempenhadas pelas merendeiras, haja vista que entendem que as atribuições elencadas no rol do certame licitatório, não estariam compatíveis com a função, deste modo solicitam maiores esclarecimentos.

Diante do questionamento apresentado pela impugnante, sobreveio a manifestação, também disposta no Memorando nº 015/2024, onde apresentam novo rol de atribuições ao cargo, solicitando alteração do edital, vejamos:

- Atribuições da merendeira: as atividades mencionadas serão realizadas apenas na cozinha e depósito de merenda da unidade de ensino. Sendo que é primordial que a funcionária zele pela limpeza e conservação do seu espaço de trabalho.

Para tanto

- solicita-se que seja alterado o descritivo que contém as atribuições da função de merendeira, segue:

- ✓ Separar os alimentos e materiais a ser utilizado no preparo da refeição, escolhendo panelas, temperos, molhos e outros ingredientes, conforme o cardápio do dia;

- ✓ Preparar refeições variadas de acordo com o cardápio apresentado pela Secretaria Responsável, respeitando a técnica dietética e preparo segundo RDC Nº 216, de 15 de setembro de 2004/Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que trata do Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação e demais legislações vigentes de manipulação de alimentos;

- ✓ Preparar os alimentos, lavando-os, corando-os, descascando-os, amassando-os ou triturando, temperando-os e cozendo os alimentos para atender determinações do programa alimentar;

- ✓ Operar aparelhos ou equipamentos de preparo e manipulação de gêneros alimentícios, aparelhos de aquecimento ou refrigeração zelando pelos mesmos;

- ✓ Verificar o ponto certo de cozimento de cada alimento;

- ✓ Distribuir aos alunos ou as pessoas as refeições preparadas;

- ✓ Efetuar o controle das sobras e restos alimentares que possibilitem uma avaliação dos alimentos consumidos;
- ✓ Receber e recolher louças e talheres;
- ✓ Providenciar a lavagem e guarda das louças, bandejas, talheres, bacias, panelas e demais utensílios e equipamentos, para posterior utilização;
- ✓ Manter a ordem e a limpeza da cozinha, zelando pela higiene e segurança no ambiente de trabalho;
- ✓ Retirar o lixo das lixeiras e colocá-los em local apropriado para recolhimento;
- ✓ Preparar cafezinhos, chás e servi-los;
- ✓ Controlar o estoque de alimentos e outros materiais do setor;
- ✓ Zelar pela economia e bom aproveitamento de todos os alimentos;
- ✓ Utilizar EPIs para o exercício do seu trabalho, quando indicado em laudos competentes, visando garantir a sua segurança e integridade física;
- ✓ Manter a ordem e a limpeza da cozinha, zelando pela higiene e segurança no ambiente de trabalho;
- ✓ Fazer a limpeza das paredes e azulejos da cozinha semanalmente;
- ✓ Fazer a limpeza do chão da cozinha diariamente;
- ✓ Fazer a limpeza dos equipamentos e utensílios domésticos, tais como geladeira, freezer, armários, quando necessário;
- ✓ Fazer a limpeza do fogão, armários, batedeiras, liquidificador, etc... após o uso;
- ✓ Executar outras atividades correlatas ao cargo e a critério do superior imediato.

Neste sentido, entende-se que são atribuídas das merendeiras, a preparação dos alimentos de acordo com as técnicas e as normas estabelecidas, o que envolve a lavagem, o corte, o tempero e o cozimento apropriado dos ingredientes.

Além disso, são responsáveis por operar e zelar pelos equipamentos de preparo e manipulação de alimentos, a lavagem e a guarda de utensílios e louças, a manutenção da ordem e da limpeza da cozinha.

As referidas atividades atribuídas ao cargo de merendeira (leia-se também cozinheira) estão definidas no Estatuto do Servidor (Lei Municipal nº 1775/97), bem como na lei complementar nº 3376/11, a qual define que o referido cargo deverá desempenhar:

- * Providenciar a lavagem e guarda das louças, bandejas, talheres, bacias, panelas e demais utensílios e equipamentos, para posterior utilização;
- * Retirar o lixo das lixeiras e colocá-los em local apropriado para recolhimento;
- * Controlar o estoque de alimentos e outros materiais do setor;



- * Executar outras atividades correlatas ao cargo e a critério do superior imediato;
- * Utilizar EPIs para exercício do seu trabalho, quando indicado em laudos competentes, visando garantir a sua segurança e integridade física;
- * Zelar pela limpeza, organização, segurança e disciplina de seu local de trabalho.
- * Manter a ordem e a limpeza da cozinha, zelando pela higiene e segurança no ambiente de trabalho;

Deste modo, é imprescindível que as merendeiras mantenham a organização e a higiene do ambiente de trabalho, façam a limpeza regular das paredes, azulejos e pisos, e obriguem-se ao uso adequado de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), quando necessário. A execução dessas atividades é essencial para a conformidade com as normas de segurança alimentar e para a eficiência operacional do serviço de alimentação escolar.

Diante disso, entende-se que o rol de atividades a serem desempenhadas a função de merendeira está de acordo com a legislação, devendo apenas ser alterado no edital no texto "*Fazer a limpeza das paredes, teto, chão e azulejo*" por "*Fazer a limpeza das paredes e azulejos da cozinha semanalmente*" e "*Fazer a limpeza do chão da cozinha diariamente*".

III- DA INSCRIÇÃO DA EMPRESA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO E NUTRIÇÃO.

Quanto à insurgência da impugnante à exigência estabelecida no edital, constante dos itens 5.4.2 e 5.4.3, informa-se que o mérito já fora analisado em parecer jurídico anterior, onde entendeu o parecerista, Dr. Pedro Piccini:

A exigência fora incluída - pelo Setor de Licitações e Contratos do Município -, de forma errônea, visto que a prova de inscrição da empresa em determinado conselho de classe faz referência a uma exigência de qualificação técnica operacional, e não de uma qualificação econômico-financeira. Entretanto, citada exigência não precisará ser realocada para constar como um dos requisitos de qualificação técnica, visto que será excluída do Edital.

Há, também, razão pela exclusão da exigência de que as empresas proponentes façam prova de suas inscrições no Conselho Regional de Administração (CRA). Apesar de o objeto do certame fazer referência a cessão de "*mão-de-obra terceirizada em serviços de limpeza (...) merendeira e zeladores*"; que, em tese, exigiria da empresa proponente a *expertise* em atividades de administração e seleção de pessoal, têm entendido o Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais pátrios não ser exigível das empresas especializadas em cessão/locação de mão de obra o registro junto ao Conselho Regional de Administração.



O entendimento é o de que “a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado conselho é definida segundo a atividade central que é composta pelos serviços da sua atividade fim (...)”; ou seja, a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes. Apesar de ainda restar certa controvérsia, é possível concluir que não seria pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, na medida em que a atividade fim de tais empresas não se relaciona diretamente com ações de administração

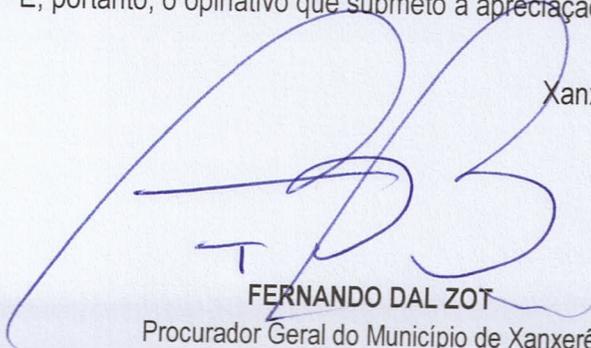
(...) Assim, diante à análise do exposto, o **OPINATIVO** é pelo **DEFERIMENTO** das impugnações apresentadas pelas empresas **NASCIMENTO E SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.**, **SUL BRASIL SERVIÇOS LTDA.**, e **PROACTIVE SERVIÇOS LTDA.**, ao fim de excluir as exigências de itens nº “5.4.2” e “5.4.3” do Edital, ou seja, ao fim de excluir a obrigação de que as empresas licitantes façam prova de suas inscrições no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Nutrição (CRN).

Deste modo, o mérito já foi analisado e decidido, conforme parecer jurídico anterior, juntado nos autos, o qual acompanho e adoto para a presente impugnação.

Posto isso, considerando as disposições legais acerca do tema, o **OPINATIVO** é pelo parcial **DEFERIMENTO** da impugnação ao edital apresentada pela empresa **INSTITUTO DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**, para o fim de alterar o edital quanto às atribuições da função de merendeira, na forma disposta na fundamentação, mantendo as demais disposições impugnadas.

É, portanto, o opinativo que submeto à apreciação superior.

Xanxerê/SC, 14 de agosto de 2023.



FERNANDO DAL ZOT
Procurador Geral do Município de Xanxerê
OAB/SC 35.504

DECISÃO:

Considerando os termos do parecer jurídico retro, que passa a fazer parte integrante desta decisão, **ACATO o OPINATIVO na íntegra**, para julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a impugnação ao edital apresentada pela empresa **INSTITUTO DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**, a fim de que seja alterado o edital quanto às atribuições da função de merendeira, mantendo inalteradas as demais disposições impugnadas e a decisão anterior quanto à desnecessidade de registro nos conselhos.

Xanxerê/SC, 14 de agosto de 2024.



OSCAR MARTARELO

Prefeito Municipal.