



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.º: 1013187
Natureza: Denúncia
Ano de Referência: 2017
Jurisdicionado: Município de Tapira

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos de denúncia com pedido de liminar, formulada por R. DE S. ALVES EIRELI ME, em face do Processo de Compra nº 090/2017, Pregão Presencial nº 048/2017, do tipo menor preço por lote, promovido pela Prefeitura Municipal de Tapira, cujo objeto era a contratação de empresas especializadas para locação de estruturas e equipamentos, bem como organização e realização de rodeio e outros serviços, para a XVIII EXPOTAP, realizada no período de 27 a 30 de julho de 2017, conforme as especificações do Termo de Referência, parte integrante do edital.
2. O denunciante se insurgiu (f. 01/72) contra as exigências do edital referentes aos documentos a serem apresentados para fins de “comprovação da qualificação técnica” das proponentes. O item 9.4 do edital, que trata da documentação relativa à qualificação técnica das licitantes, em seus subitens, fls. 28/30, relaciona documentos que, segundo o Denunciante, não podem ser solicitados na fase de habilitação, mas apenas da licitante vencedora no ato de se firmar o contrato.
3. Em exame de f.81/95-v (Peça n.4), a Unidade Técnica concluiu que houve as seguintes irregularidades no caso em tela:

Diante do exposto, após análise da denúncia esta Unidade Técnica entende pela ocorrência das seguintes irregularidades:

1 - CERTIDÃO ATUALIZADA DE QUITAÇÃO DA EMPRESA E RESPONSÁVEIS TÉCNICOS NA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE (ENGENHEIROS CIVIL, MECÂNICO E ELETRICISTA), EXIGIDA NO SUBITEM 9.4 DO EDITAL, FL. 29/31, PARA OS LOTES I, III, V, VII E IX REFERENTE AO PREGÃO PRESENCIAL N. 048/2017. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

2- CERTIFICADO DE SEGURANÇA EM NOME DA EMPRESA, EMITIDO PELA POLÍCIA FEDERAL, EXIGIDO NO ÍTEM 9.4.2 DO EDITAL, FL. 29, PARA O LOTE II - SERVIÇO DE SEGURANÇA PRIVADA DESARMADA, vez que a exigência deve ser feita somente para licitante vencedora do certame, como condição para celebração do contrato. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

3- CONTRATO COM A EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE MANUSEIO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO, EXIGÊNCIA PREVISTA, NO SUBITEM 9.4.4 DO EDITAL, FL. 30, PARA O LOTE III - SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE RODEIO. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

4 - AUSÊNCIA NO EDITAL DA EXIGÊNCIA DA LICENÇA PARA COMÉRCIO OU EMPREGO DE PRODUTOS CONTROLADOS, PREVISTA NO ART. 34, INCISOS VI E X, DO DECRETO N. 3665/2000, COMO DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO PARA O LOTE III, NO QUE SE REFERE AO SERVIÇO DE REALIZAÇÃO DO SHOW PIROTÉCNICO DESCRITO NO ITEM 11, FL. 51. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

5- CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA, EM NOME DA LICITANTE E DO RESPONSÁVEL TÉCNICO, PARA O LOTE III - SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE RODEIO, EXIGÊNCIA PREVISTA NO SUBITEM 9.4.4 DO EDITAL, FL. 30. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

6-AUSÊNCIA NO EDITAL DA EXIGÊNCIA DO REGISTRO PRÉVIO DAS LICITANTES NO IMA, PREVISTA NA LEI DELEGADA N. 180/2011 C/C A PORTARIA N. 1391/2014, COMO DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO PARA O LOTE III. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47. 7 - COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO (BLASTER PIROTÉCNICO) COM A EMPRESA LICITANTE, MEDIANTE, UNICAMENTE, RELAÇÃO DE EMPREGO (CARTEIRA PROFISSIONAL), PREVISTA NO SUBITEM 9.4.3, FL. 30, EXIGIDA PARA O LOTE III - SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE RODEIO. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

Entende-se que, após os autos serem encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, para os fins do art. 61, § 3º, do Regimento Interno, os responsáveis podem ser citados para apresentarem defesa quanto às citadas irregularidades e eventuais apontamentos do Órgão Ministerial

4. Em seguida vieram os autos a este Ministério Público de Contas, que, em sede de manifestação preliminar, não promoveu aditamentos e manifestou-se pela citação do responsável (Peça n.7).
5. Tendo acolhido o requerimento ministerial, o Conselheiro-Relator determinou a citação do Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital em voga.
6. O responsável protocolizou sua defesa e demais documentos nas Peças n.14-34. Na Peça n.15 apresentou justificativas para as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica:

No entanto, conforme se demonstrará adiante, o caso é de improcedência da Denúncia tendo em vista que, quando do julgamento da impugnação ao Edital, apresentada pela ora Denunciante, foi dado provimento ao recurso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

retificando TODOS os itens questionados, os quais igualmente motivaram a provocação à este e. Tribunal de Contas. E, ainda, na remota hipótese de que se entenda pela configuração de irregularidade por parte do ora Manifestante, não houve sequer indício de configuração de dano ao erário.

7. Ainda, observou que a denunciante foi considerada habilitada, sagrou-se vencedora dos Lotes VI e VIII, e obteve a adjudicação parcial do objeto. Argumentou inexistirem indícios de que sua atuação no procedimento licitatório em análise tenha sido pautada em má-fé, ou de que dela tenha decorrido qualquer dano ao erário ou enriquecimento ilícito. Por fim, pugnou pela improcedência dos apontamentos elencados, tendo em vista que o Edital do Pregão Presencial n.048/2017 foi retificado (Peça n.20).
8. Foram os autos submetidos a reexame pela 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, tendo concluído sua análise sob os seguintes termos:

Encerrada a análise da defesa apresentada pelo Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro do Município de Tapira à época dos fatos denunciados, esta Unidade Técnica opina pela procedência integral dos apontamentos examinados no relatório inicial, a seguir transcritos:

- da irregular exigência de apresentação do comprovante de quitação do registro junto à entidade profissional competente;
- da irregular exigência de apresentação de certificado emitido pela Polícia Federal para a execução dos serviços de segurança privada desarmada;
- da irregular exigência de apresentação de contrato para prestação de serviços de manuseio de fogos de artifício; - da ausência de inclusão da licença para comércio e emprego de produtos controlados no rol de documentos de habilitação;
- da irregular exigência de inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária como condição de habilitação para a prestação dos serviços de organização de rodeio;
- da ausência de inclusão da prova do registro prévio dos licitantes no Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA no rol de documentos de habilitação;
- da irregular exigência de comprovação do vínculo do responsável técnico (Bláster Pirotécnico) com a empresa licitante unicamente mediante relação de emprego.

Entende-se como responsável pelas irregularidades apuradas no âmbito do Pregão Presencial nº 048/2017, o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, por ter atuado como Pregoeiro, subscrevendo o correspondente instrumento convocatório. Sugere-se, por conseguinte, a aplicação de multa, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/08, e do art. 318, II, da Resolução TCEMG nº 12/08.

9. Em seguida, os autos foram novamente remetidos a este *Parquet de Contas* para emissão do parecer conclusivo.
10. No essencial, é o relatório. Passo à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da exigência de apresentação do comprovante de quitação do registro junto à entidade profissional competente

11. O denunciante insurge-se contra as exigências constantes no Item 9.4, Subitens 9.4.1 - 9.4.10 (fls. 29-31 do Edital do Pregão Presencial 048/2017).
12. O subitem 9.4.1 traz a seguinte exigência relativa à Qualificação Técnica:

9.4.1 - LOTE I - LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS COM PROJETO AVCB:

Certidão atualizada de Registro e **Quitação** da Empresa e responsáveis técnicos na entidade profissional competente, Engenheiros Civil, Mecânico e Eletricista. (Grifo nosso)

13. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, no Relatório Técnico da Peça n. 4, apontou ser irregular a exigência de comprovação de quitação junto a entidades profissionais.
14. Em sua defesa (Peça n.15), o denunciado argumentou que as irregularidades apontadas pelo denunciante foram integralmente sanadas no âmbito administrativo. Aduziu que a ausência de má-fé e de indícios de dano ao erário ou enriquecimento ilícito configura falhas meramente formais, não havendo motivo a ensejar a sua penalização.
15. Verifica-se que o denunciado de fato promoveu retificação ao edital (Peça n.20):

Certidão atualizada de Registro e Quitação da Empresa e responsáveis técnicos na entidade profissional competente de Engenheiros Civil e Elétrico.

16. A 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios manifestou-se, a respeito de tal retificação, no Reexame da Peça n. 36:

Analisando-se a documentação apresentada, verifica-se que o apontamento em questão não decorreu propriamente da denúncia ou da impugnação apresentada pela empresa R. DE S. ALVES EIRELI-ME, mas da análise inicial empreendida pela Unidade Técnica, que considerou indevida a exigência de apresentação do comprovante de quitação do registro junto à entidade profissional responsável pela fiscalização dos serviços licitados nos Lotes I, III, V, VII e IX.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

[...]

Sendo assim, considerando que a correção do Edital do Pregão Presencial nº 048/2017, promovida após o julgamento da impugnação apresentada pela empresa R. DE S. ALVES EIRELI-ME, não sanou o vício que constitui o objeto do presente apontamento, esta Unidade Técnica manifesta-se pelo não acolhimento das razões de defesa, em face da subsistência da irregularidade apontada quanto aos Itens 9.4.1, 9.4.3, 9.4.5, 9.4.7 e 9.4.9 do instrumento convocatório.

17. Ainda, salientou que a ausência de dolo e a inexistência de indícios de dano ao erário não afastam a possibilidade de responsabilização pelas irregularidades formais apontadas.
18. Nos termos do art. 30, I, da Lei 8.666/93, tem-se que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á ao registro ou inscrição na entidade profissional competente. Dessa forma, é possível afirmar que a Administração Pública não possui competência para exigir comprovante de quitação na entidade profissional, pois tal atribuição fiscalizatória é dos próprios conselhos profissionais.
19. Portanto, verifica-se que a Administração Pública incorreu em ilegalidade ao manter a exigência de comprovante de quitação na entidade profissional.

II. Da apresentação de certificado emitido pela Polícia Federal para execução de serviços de segurança privada

20. O item 9.4.2 do edital, dispunha, *in verbis*:

9.4.2 - LOTE II - SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA DESARMADA:

Certificado de segurança em nome da empresa emitido pela Polícia Federal.

21. A Administração Pública também fez modificações no item supracitado, conforme nos termos a seguir:

9.4.2 - LOTE II - SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA DESARMADA: a) Certificado de segurança em nome da empresa emitido pela Polícia Federal. (a apresentação desta documentação está condicionada a assinatura do respectivo instrumento contratual).

22. Ainda, o denunciado manteve sua defesa sob os mesmos argumentos apresentados no Item I deste parecer.
23. Em seguida, a Unidade Técnica manifestou-se nos seguintes termos:

Percebe-se, portanto, que, de fato, houve uma tentativa de retificação da impropriedade apontada em relação ao Item 9.4.2 do Edital do Pregão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Presencial nº 048/2017, ainda na via administrativa.

Ocorre que, no presente caso, a eficácia da alteração empreendida pelo Pregoeiro do Município de Tapira restou comprometida, eis que o procedimento de retificação não observou, em sua inteireza, o disposto no art. 21, §4º, da Lei Federal nº 8.666/93, com a reabertura integral do prazo para reformulação das propostas. Afinal, acolhida a impugnação, o Pregoeiro do Município de Tapira optou por manter o credenciamento e a entrega dos envelopes de proposta e habilitação para a mesma data anteriormente programada, a apenas 02 (dois) dias de diferença da data de sua decisão (Arquivo nº 2236256 do SGAP).

[...]

Por esses motivos, esta Unidade Técnica opina pelo não acolhimento das razões de defesa, concluindo pela procedência do presente apontamento de irregularidade.

24. Verifica-se que a Administração Pública retificou o Item 9.4.2 (Peça n.20). Todavia, conforme apontado pela Unidade Técnica, não houve reabertura de prazo para reformulação das propostas (art. 21, §4º, da Lei 8.666/93).
25. Dessa forma, tendo em vista que não houve reabertura do prazo para reformulação das propostas, considera-se que a eficácia promovida pela retificação ao edital restou comprometida, sendo procedente o apontamento de irregularidade do Item 9.4.2.

III. Do contrato para prestação de serviços de pirotecnia

26. Alegou o denunciante que o contrato para prestação de serviços de pirotecnia deveria ser exigido somente no momento da assinatura do contrato.
27. Em seguida, foi realizada retificação no edital, sob os seguintes termos (Peça n.20):

9.4.3 - LOTE III - SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE RODEIO:

[...]

h) Contrato com a empresa prestadora dos serviços de manuseio de fogos de artifícios, a qual deverá ter licença de atividade pertinente ao objeto (manuseio de fogos de artifício). **(a apresentação desta documentação está condicionada a assinatura do respectivo instrumento contratual).**

28. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação observou, em análise inicial (Peça n.4), que os serviços de organização de rodeio e de realização de show pirotécnico foram licitados em conjunto, configurando irregularidade. Dessa forma, afirmou se mostrar razoável que tais serviços sejam licitados em lotes distintos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

29. Ainda, o denunciado manteve sua defesa sob os mesmos argumentos apresentados no Item I deste parecer.

30. No reexame da Peça n.36, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios seguiu o posicionamento da CFEL e entendeu que houve irregularidade no Item 9.4.3, “h”. Nesses termos, argumentou:

Tanto que, após o acolhimento da impugnação oferecida na via administrativa, com a correspondente retificação do edital, a exigência em questão foi mantida, permanecendo como condição de habilitação técnica para a disputa envolvendo o Lote III, tendo se inserido tão somente a ressalva quanto ao momento procedimental em que o contrato deveria ser apresentado pelos licitantes, conforme se depreende do trecho adiante transcrito do Termo de Retificação acostado ao SGAP (...).

[...]

Sendo assim, considerando que a correção do Edital do Pregão Presencial nº 048/2017, promovida após o julgamento da impugnação apresentada pela empresa R. DE S. ALVES EIRELI-ME, não sanou o vício que constitui o objeto do presente apontamento, esta Unidade Técnica manifesta-se pelo não acolhimento das razões de defesa, em face da subsistência da irregularidade apontada no Item 9.4.3 do instrumento convocatório.

31. Novamente verifica-se que a Administração Pública promoveu retificação não-efetiva ao edital. Isso porque manteve a irregular condição de habilitação técnica para a disputa envolvendo o Lote III, qual seja, a comprovação de aptidão para a realização de serviços de pirotecnia e organização do rodeio.

32. Ademais, da análise do “Anexo I - Termo de Referência”, do Pregão Presencial n. 048/2017 (P.43-48), é possível observar que o Lote III é composto por onze itens, como: sessenta touros, juiz de rodeio conhecido nacionalmente, juiz de brete, porteireiros, show pirotécnico, dentre outros. Ocorre que o show pirotécnico possui natureza distinta dos demais itens do Lote III, não havendo qualquer justificativa hábil para o grupamento de tal item aos demais do referido lote, sendo prejudicial para fins de logística e economia de escala. Nesses termos, vale colacionar trechos do Acórdão 5134/2014, de Relatoria do Ministro José Jorge, da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União:

(...) a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala.

(...) a interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”.

(...) dar ciência ao órgão que, no caso de se licitar itens agrupados, no processo licitatório respectivo deve constar justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada.

(grifo nosso).

33. Dessa forma, o Ministério Público entende pela procedência da denúncia de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

irregularidade no Item 9.4.3 do edital.

IV. Da não exigência da licença para comércio ou emprego de produtos controlados

34. Verifica-se que o Item 11 do Lote III tem como objeto a realização de “show pirotécnico **TODOS OS DIAS**”. Ocorre que os artefatos pirotécnicos são exemplos de produtos controlados, tendo em vista o grande potencial de risco que apresentam para a segurança individual e coletiva. Nesse ínterim, são regulamentados pelo Decreto n. 10.030/19 e pelo Decreto n. 4328/1942, que dispõe sobre as condições de fabricação, comércio, uso, e sobre a necessidade de licença prévia por parte da autoridade policial competente.
35. A Unidade Técnica apontou que a Administração Pública, mesmo após a retificação do edital, continuou não exigindo dos licitantes a licença para comércio ou emprego de produtos controlados no Item 11 do Lote III, que é obrigatória por lei.
36. Na defesa da Peça n.15 o denunciado não apresentou qualquer argumento contra tal apontamento, afirmando tão somente que todas as irregularidades foram sanadas, bem como a ausência de má-fé e de indícios de dano ao erário ou enriquecimento ilícito, não havendo motivo a ensejar a sua penalização.
37. Dessa forma, verifica-se que a irregularidade decorrente da ausência de licença para o comércio ou emprego de produtos controlados não foi sanada pela Administração Pública, ensejando, portanto, a procedência dos apontamentos realizados nos relatórios das Peças n. 4 e 36.

V. Da exigência de inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária

38. O Subitem 9.4.3 tem como uma de suas exigências a apresentação de certidão de inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária, em nome do licitante e do responsável técnico.
39. No relatório técnico da Peça n.4, a CFEL argumentou que a exigência de tal certidão seria irregular, tendo em vista que a realização de eventos agropecuários não figura no rol dos serviços de competência privativa do profissional veterinária, conforme o art. 5º da Lei Federal n. 5.517/68.
40. O denunciado manteve sua defesa sob os mesmos argumentos apresentados nos itens anteriores deste parecer.
41. No reexame da Peça n.36, a Unidade Técnica fez a seguinte observação acerca da retificação realizada pela Administração Pública:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

De fato, tanto na denúncia (Arquivo nº 2277869 do SGAP) quanto na impugnação (Arquivo nº 2236253 do SGAP), o foco da empresa denunciante não foi contestar a exigência em si de comprovação do cadastro do licitante no CRMV, mas, tão somente, discutir o momento adequado para que semelhante exigência fosse feita.

A questão relativa à regularidade em si dessa exigência, à revelia do momento em que efetivamente vigoraria, só foi suscitada em sede de análise inicial, pela Unidade Técnica.

Tanto que, após o acolhimento da impugnação oferecida na via administrativa, com a correspondente retificação do edital, a exigência em questão, ao invés de ser suprimida, foi mantida, permanecendo como condição de habilitação técnica para a disputa envolvendo o Lote III. A mudança no edital, portanto, restringiu-se à inserção da ressalva quanto ao momento procedimental em que a certidão comprobatória do registro deveria ser apresentada (...)

42. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplina, em seus arts. 27 a 31, a documentação que pode ser exigida para a habilitação nos procedimentos licitatórios. Ao tratar dos documentos relativos à comprovação da qualificação técnica, prescreve:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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;

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;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

43. O objetivo desse rol é reduzir a margem de discricionariedade da Administração, a fim de que não seja exigida a apresentação de documentos abusivos e desnecessários. Assim, o ato convocatório deve ater-se à enumeração legal.

44. Vale transcrever, a propósito, os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A Lei nº 8.666 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

liberdade de participação em licitação.¹

45. Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 523/97, manifestou-se pela obrigatoriedade de a Administração Pública, para fins de habilitação, ater-se ao rol de documentos expresso nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, afirmando não ser lícito exigir nenhum outro que não esteja ali elencado.
46. No entanto, também é pacífico que, excepcionalmente, outros requisitos de qualificação técnica podem ser estabelecidos em “lei especial” (art. 30, IV).
47. O funcionamento do CRMV é disciplinado pela Lei n. 5.517/68. De acordo com o art. 27 dessa Lei, apenas pessoas jurídicas que exercem as atividades inerentes à medicina veterinária previstas em seus arts. 5º e 6º estão obrigadas a registro no CRMV. Por sua vez, a realização de eventos agropecuários, ainda que com rodeio incluso, não está inserida na listagem legal.
48. Desse modo, à luz das considerações acima expostas, o edital em análise não poderia ter trazido a exigência de habilitação prevista em seu item 9.4.3.

VI. Do registro prévio dos licitantes no Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA

49. Na análise inicial, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação considerou irregular a não-exigência de registro prévio dos licitantes no Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA como condição de habilitação para aqueles licitantes interessados na disputa do Lote III. Nesse sentido, conclui sua análise nos seguintes termos:

AUSÊNCIA NO EDITAL DA EXIGÊNCIA DO REGISTRO PRÉVIO DAS LICITANTES NO IMA, PREVISTA NA LEI DELEGADA N. 180/2011 C/C A PORTARIA N. 1391/2014, COMO DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO PARA O LOTE III. O responsável pelas irregularidades é o Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro e subscritor do edital, conforme fl. 37 e do Termo de Referência, fl. 47.

50. O denunciado limitou-se a reproduzir sua defesa sob os mesmos argumentos apresentados nos itens anteriores deste parecer.
51. Em sede de reexame, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios realizou os seguintes apontamentos:

Todavia, ao se analisar detidamente a retificação empreendida no Edital do Pregão Presencial nº 048/2017, verifica-se que a omissão apontada pela Unidade Técnica como irregular não foi suprida, tendo permanecido a impropriedade indicada no rol de documentos de habilitação exigidos para a disputa envolvendo o Lote III.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2008, p. 405.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Com efeito, de acordo com a nova redação dada ao Item 9.4.3 do Edital - adiante transcrita, o Município de Tapira continuou não exigindo dos licitantes a comprovação do registro prévio no IMA, necessário, no caso, por força do que dispõe o art. 3º da Portaria nº 1391/2014 (...)

52. Nos termos do art. 79, II, da Lei Delegada n. 180/2011, compete ao IMA “*baixar normas para a realização de eventos agropecuários*”. No exercício dessa competência, a autarquia expediu a Portaria n. 1391, de 06 de janeiro de 2014, que trouxe as disposições adiante transcritas:

“Art.1º - Esta Portaria estabelece normas para o registro, junto ao IMA, de Entidades públicas ou privadas que realizam ou promovem Eventos Pecuários, bem como para o controle sanitário de animais em tais Eventos Pecuários.

Capítulo I

DAS ENTIDADES PROMOTORAS DE EVENTOS PECUÁRIOS

Art. 2º - Entende-se por Entidades Promotoras de Eventos Pecuários, as empresas regularmente registradas, junto ao IMA, que tenham por finalidade a realização de eventos que configurem aglomerações de animais.

Parágrafo único - Compreende-se na definição de Evento Pecuário toda aglomeração temporária de animais com finalidade específica, devendo-se enquadrar em uma das seguintes classificações:

- 1 - Exposição, concurso leiteiro, concurso de marcha e outros similares - o evento com participação de animais destinados à permanência temporária em aglomerações de animais, com objetivo principal de avaliação zootécnica;
- 2 - Leilão, feira, shopping e outros similares - o evento com participação de animais destinados à permanência temporária em aglomerações de animais, com objetivo de comercialização.
- 3 - Esporte - o evento com a participação de animais destinados à permanência temporária em aglomerações, com objetivo de competições esportivas.

Capítulo II

DO REGISTRO DAS ENTIDADES PROMOTORAS DE EVENTOS

Art. 3º - As Entidades Promotoras públicas ou privadas de Eventos Pecuários ficam sujeitas a registro no Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA como condição essencial para o regular exercício de suas atividades no Estado.”

53. Como se vê, no Estado de Minas Gerais, a realização de eventos agropecuários depende de prévio registro da entidade promotora no IMA, *ex vi* da Lei Delegada n. 180/2011 c/c a Portaria n. 1391/2014.
54. Relembre-se que o Tribunal de Contas da União já decidiu que a expressão “lei especial” deve ser interpretada no sentido lato, englobando inclusive



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

regulamentos executivos (Acórdão nº 1.157/2005, 1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 22/06/2005).

55. Portanto, o Ministério Público de Contas considera ilegal a ausência de exigência da habilitação apontada neste tópico.

VII. Do certificado de registro do Blaster mediante relação de emprego

56. A empresa denunciante insurgiu-se também contra a regra editalícia que impunha que as licitantes comprovassem, no momento da habilitação, possuir responsável técnico pelo show pirotécnico (Blaster Pirotécnico). Segundo ela, tal profissional somente poderia ser exigido após a assinatura do contrato.
57. A Unidade Técnica fez a seguinte observação no relatório da Peça n.4:

Conforme consta da decisão proferida nos autos do Processo de Denúncia n. 951808, acima transcrita, fica claro que a exigência de comprovação na fase de habilitação de que a empresa possua em seu quadro permanente profissional (is) técnico responsável pelo show (blaster pirotécnico) foi considerada legal.

Também o registro ou inscrição deste profissional “blaster” na entidade profissional competente é passível de ser exigido, conforme art. 30, I, da Lei n. 8666/93.

Entretanto, esta Unidade Técnica entende que a exigência prevista no subitem 9.4.3, fl. 30, de comprovação do vínculo do responsável técnico (Blaster Pirotécnico) com a empresa licitante, mediante, unicamente, relação de emprego (carteira profissional) é excessiva e restringe o caráter competitivo do certame.

Conforme consta da decisão proferida nos autos do Processo de Denúncia n. 951808 a doutrina e a jurisprudência têm admitindo três espécies de vínculo do responsável técnico com a empresa licitante: a) relação de emprego; b) contrato de sociedade; c) contrato de prestação de serviços.

Desta forma, esta Unidade Técnica entende irregular a exigência prevista no subitem 9.4.3, fl. 30, de comprovação do vínculo do responsável técnico (Blaster Pirotécnico) com a empresa licitante, mediante, unicamente, relação de emprego (carteira profissional).

58. Consta na Retificação do Edital (Peça n.20) a seguinte exigência:

9.4.3 - LOTE III - SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE RODEIO:

[...]

f) Certificado de Registro do Blaster e carteira do profissional do responsável pelo show pirotécnico. (a apresentação desta documentação está condicionada a assinatura do respectivo instrumento contratual).

59. Ao tratar da fase de habilitação, o art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93 autoriza a exigência editalícia de que as empresas participantes do certame comprovem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

possuir, em seus quadros permanentes, profissional de nível superior ou equivalente na qualidade de Responsável Técnico.

60. No entanto, a lei deixou de definir o conceito de “quadros permanentes”, o que ficou a cargo da doutrina e jurisprudência, devendo ser interpretado da forma mais ampla possível.

61. Nessa linha de raciocínio, confirmam-se os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnica profissional em uma oportunidade para garantir “emprego” para certos profissionais. Não se pode conceber que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar da licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. (...) É suficiente, então, a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.”²

62. Também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é uníssona quanto à necessidade de interpretação ampliativa do conceito de “quadros permanentes”, consoante se extrai do julgado a seguir:

“(…) 8. O artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, utiliza a expressão “qualificação técnico-profissional” para indicar a existência, nos quadros permanentes de uma empresa, de profissionais em cujo acervo técnico conste a responsabilidade pela execução de obras ou serviços similares àqueles aspirados pelo órgão ou entidade da Administração.

9. Todavia, há que se atentar para o fato de que a Lei nº 8.666/93 não define o que seja “quadro permanente”. Assim, essa expressão poderia ser compreendida como o conjunto de pessoas ligadas à empresa de modo permanente, sem natureza eventual, por meio de vínculos de natureza trabalhista e/ou societária. Esse conceito, entretanto, reclama certa ampliação nas hipóteses em que a autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício sem afastar a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente, como é o caso dos profissionais da área de engenharia.

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, pág. 425.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

-
11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.
12. **Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos.** Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.
13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.
14. As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.
15. **Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.**
16. Esse posicionamento encontra guarida no entendimento segundo o qual a Constituição Federal somente autoriza exigências que configurem um mínimo de segurança. Portanto, não há de se admitir exigências que vão além disso com base no argumento de que a segurança da Administração restaria ampliada, na medida em que o máximo de segurança corresponderia, inequivocamente, ao máximo da restrição. E essa não é a solução proclamada pela Carta Magna.” (TCU, Acórdão 2297/2005 - Plenário) **(grifo nosso)**
63. No caso em análise, o edital do certame foi restritivo ao considerar que o vínculo do responsável técnico com a empresa licitante só é possível mediante relação de emprego, indo de encontro com o apregoado pela doutrina e pela jurisprudência, que admitem três espécies de vínculo do responsável técnico com a empresa licitante: a) relação de emprego; b) contrato de sociedade; c) contrato de prestação de serviços.
64. Desse modo, o Ministério Público de Contas entende que o subitem 9.4.3, “f”, é irregular em razão de seu caráter restritivo e ofensivo à competitividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

CONCLUSÃO

65. Pelas razões acima expostas, tendo em vista que o Pregão Presencial n. 048/2017 padeceu das ilegalidades descritas ao longo deste parecer, o Ministério Público de Contas conclui que deve ser aplicada multa ao Sr. Bruno Thiago dos Reis Silva, Pregoeiro à época, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
66. É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de janeiro de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)