



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.104.886
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Denunciante: Thiago Sávio Câmara
Jurisdicionado: Município de Guapé – Poder Executivo
Editais: Tomada de Preços nºs 01/2020, 02/2020, 03/2020 e 07/2020

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Versam os presentes autos sobre **Denúncia** oferecida por Thiago Sávio Câmara, noticiando supostas irregularidades ocorridas no Poder Executivo do **Município de Guapé**, referente ao uso de dinheiro público para construções e reformas de praças, com suposto favorecimento de cunho pessoal e eleitoral.
2. O Denunciante alega que não há informações sobre quais os recursos utilizados para reformas e construções de praças, decorrentes dos Procedimentos Licitatórios nºs 077/2020, 131/2020 e 160/2020 - Tomadas de Preços nºs 01/2020, 02/2020, 03/2020 e 07/2020, apontando ainda a ocorrência de possíveis “crimes ambientais” (peças nºs 02 e 06 do SGAP).
3. A Denúncia foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em **06/08/2021**, com determinação para a sua autuação e distribuição (peça nº 09 do SGAP).
4. Por determinação do Conselheiro-Relator (peça nº 11 do SGAP), os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia-CFOSE para o exame dos termos da denúncia.
5. A 1ª CFOSE concluiu pela possível existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo, comum aos certames licitatórios apontados pelo Denunciante (peça nº 12 do SGAP), quais sejam:
 - a) exigência de vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante;
 - b) exigência de visita técnica obrigatória;
 - c) ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

6. Seguindo o trâmite processual este representante do Ministério Público Especial, pugnou pela citação dos **Srs. Antônio Simoned de Souza**, Secretário de Infraestrutura do Município de Guapé/Ordenador de Despesas e **Luiz Carlos Miranda de Oliveira**, Diretor do Departamento de Compras e Licitação do Município de Guapé/Presidente da CPL, ambos subscritores dos editais de licitação em análise, para que apresentassem defesas escritas acerca dos fatos, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório (peça nº 15 do SGAP).

7. Juntados aos autos os documentos acostados nas peças nºs 23/26 e 30/34 do SGAP, estes foram analisados pela 1ª CFOSE, conforme relatório técnico disposto na peça nº 37 do SGAP, o qual apontou o que segue:

[...]

Pelo exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelas defesas não são suficientes para alterar o entendimento anterior apontamento desta unidade técnica à peça 12 de modo que se mantém a conclusão pela irregularidade dos seguintes pontos nos processos licitatórios TP 01/2020, TP 02/2020, TP 03/2020 e TP 07/2020, deflagrados pelo município de Guapé:

- ✓ Do vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante.
- ✓ Da exigência de visita técnica obrigatória.□
- ✓ Da ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação.

8. Após, os autos aportaram novamente neste Ministério Público de Contas para apreciação.

9. Eis o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

10. Busca-se o exame de legalidade das **Tomadas de Preços nºs 01/2020, 02/2020, 03/2020 e 07/2020**, instaurados pelo Município de Guapé, ora submetidos ao crivo do Ministério Público de Contas.

11. De antemão, este *Parquet* de Contas entende que os procedimentos licitatórios visam dupla finalidade: a **obtenção da proposta mais vantajosa** para a Administração Pública e a **garantia da ampla competitividade** entre as empresas aptas à prestação dos serviços ou fornecimento das mercadorias que compõem o objeto licitado.

12. Naturalmente, quando esse segundo desiderato não é alcançado, corre-se acentuado risco de também não se atingir o primeiro, isto é, de não se garantir a melhor proposta para o Poder Público. Isso porque, via de regra, a maior competitividade leva a preços mais baixos (se este for o critério).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

13. Nesse diapasão, foram constatadas irregularidades nos supracitados processos Licitatórios e que serão objeto da análise do presente Parecer ministerial. Vejamos.

II.1 Do vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante

14. Este *Parquet* de Contas entende que, não é razoável exigir que as sociedades empresariais mantenham profissionais sob vínculo empregatício apenas para participar de licitação.

15. O jurista Marçal Justen Filho assim leciona:

Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnico-profissional em uma oportunidade para garantir 'emprego' para certos profissionais. Não se pode conceder que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar de 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 do futuro contrato.

É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação.

Aliás, essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante. Como justificar entendimento diverso a propósito de profissionais de maior experiência? Não se afigura existente alguma resposta satisfatória para tal indagação. (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed, São Paulo: Dialética, 2005).

16. Diversas deliberações do TCU apontam no sentido de que a exigência do licitante possuir em seu quadro permanente, obrigatoriamente com vínculo empregatício ou societário, responsável técnico pela obra ou serviço, é considerada restritiva ao caráter competitivo da licitação, vejamos:

13. O que a lei determina é que na data da entrega dos envelopes e durante a execução da obra ou do serviço licitado a contratada conte com profissional qualificado, vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, ou que tenha vínculo trabalhista ou societário com a empresa. (TCU - Acórdão nº 361/2006 – Plenário – Rel. Min. Ubiratan Aguiar – Sessão 22/03/2006)

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

[...] a respeito da avaliação da capacidade técnico-profissional a que se refere o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, abstenha-se de exigir que a comprovação de vínculo trabalhista entre o profissional e a empresa se dê exclusivamente por meio de relação empregatícia (Carteira de Trabalho e Previdência Social) ou societária, e passe a admitir que tal comprovação possa ser feita mediante contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. (TCU - Acórdão 103/2009 – Plenário – Rel. Min. Augusto Nardes – Sessão 04/02/2009)

Todavia, deve-se observar que a Lei não definiu o conceito de quadro permanente da licitante, circunstância que deu ensejo à formação de jurisprudência já consolidada no âmbito deste Tribunal, no sentido de considerar como pertencente ao quadro permanente das licitantes, além do conjunto de pessoas ligadas à empresa por meio de vínculos de natureza trabalhista e/ou societária, os profissionais vinculados à empresa mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum. (TCU - Acórdão nº 1.905/2009 – Plenário Rel. Min. Benjamin Zymler – Sessão 26/08/2009)

17. Dito isso, não há necessidade de que os responsáveis técnicos pertençam ao quadro permanente das licitantes, nem tampouco que tal exigência possa ser feita já por ocasião da entrega das propostas.

18. Assim, tal irregularidade, merece as devidas reprimendas legais por essa egrégia Corte de Contas.

II.2 Da exigência de visita técnica obrigatória

19. A Lei federal nº 8.666/93, em seu artigo 30, traz alguns dos requisitos de Qualificação Técnica, entre eles destaca-se a necessidade da comprovação de que a empresa licitante tomou conhecimento das condições e do local onde o serviço será executado – ou seja, realizou a visita técnica ao local. Veja-se:

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

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

20. Sabe-se que a visita técnica tem por objetivo dar à administração contratante, a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

21. Porém, a referida exigência limita o universo de competidores, uma vez que acarreta ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do local estipulado para o cumprimento do objeto. Em virtude disso, para que a visita técnica seja legal, é imprescindível a demonstração da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato.

22. Quanto a tal fato, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.955/2014, sob relatoria do Min. Marcos Bemquerer, na sessão de 23/07/2014, pronunciou-se da seguinte forma:

9.2.4. nas próximas licitações, abstenha-se de exigir visita técnica em seus instrumentos convocatórios como requisito de habilitação do certame, em dissonância com os arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 5º do Decreto n. 5.450/2005, a não ser quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto;

23. Assim, entende-se que a obrigatoriedade da visita técnica não pode ser prevista no edital sem justificativa, sendo, portanto, ponto facultativo para os licitantes decidirem ir ou não conhecer as condições de execução do serviço.

III.3 Da ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação

24. Com o intuito de verificar a qualificação técnica da empresa a ser contratada, a Administração poderá exigir dos licitantes a apresentação de atestados de desempenho anterior que demonstrem sua capacidade técnica.

25. Visando preservar a competitividade do certame, todavia, tal exigência somente será válida relativamente às **parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto**, nos termos do art. 30, inc. II, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93, *verbis*:

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

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

[...]

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, **serão definidas no instrumento convocatório.**

26. A definição da exigência de qualificação técnica indispensável ao cumprimento do objeto contratual precisa ser definida, no caso concreto, a partir da sua clara delimitação e justificativa, que constituem a motivação cujo objetivo é garantir o cumprimento da obrigação.

27. Tal responsabilidade pertence à administração, que de posse e conhecimento da realidade concreta, inclusive com base em dados de contratações pretéritas, reconhece os itens cuja execução exige maior perícia, estabelecendo, justificadamente, a exigência de comprovação.

28. É oportuno ressaltar que a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou entre os princípios basilares da atividade administrativa, o da eficiência. Satisfazendo este mandamento, cabe ao órgão licitante acautelar que o futuro contratado seja apto para cumprir de forma satisfatória o objeto licitado.

29. Mister se faz trazer à baila a Súmula do TCU nº 263:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que **limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes**, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (Grifo nosso).

30. De fato, no caso em tela, não foi expresso o quantitativo mínimo para fins de habilitação das participantes do certame, não tendo sido, também, especificado quais seriam as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo. Assim, há a impossibilidade de comparação com serviços de características semelhantes, conforme exigido.

31. Portanto, a definição da exigência de qualificação técnica, indispensável ao cumprimento do objeto contratual, **precisa ser definida** no caso concreto a partir da sua clara delimitação e justificativa, que constituem a motivação cujo objetivo é garantir o cumprimento da obrigação, estando irregular a cláusula editalícia.

III. CONCLUSÃO

32. *Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como segue:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- a) Sejam **JULGADOS IRREGULARES** os Procedimentos Licitatórios nºs 077/2020, 131/2020 e 160/2020 - Tomadas de Preços 01/2020, 02/2020, 03/2020 e 07/2020, deflagrado pela municipalidade de Guapé, em relação aos atos praticados pelos **Srs. Antônio Simoned de Souza**, Secretário Municipal de Infraestrutura à época/subscritor dos Editais e **Luiz Carlos Miranda de Oliveira**, Diretor do Departamento de Compras e Licitação à época/subscritor dos Editais, em razão das violações dos artigos da Lei federal nº 8.666/93, acima elencados;
- b) Por consequência, sejam **APLICADAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS** – de forma pessoal e individual – aos **Srs. Antônio Simoned de Souza e Luiz Carlos Miranda de Oliveira**, subscritores dos editais eivados de vícios, no valor de **R\$5.000,00 (cinco mil reais)**, como incursos no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração às normas legais, restringindo o caráter competitivo do certame;
- c) Seja, ainda, expedida **RECOMENDAÇÃO** aos gestores municipais para que atentem às normas licitatórias quando da formalização de procedimentos para contratação de sociedades empresariais, objetivando a prestação de serviços, o fornecimento de bens ou a realização de obras e, ainda, para que mantenham todas as informações, referentes a tais contratações, devidamente atualizadas no sítio eletrônico do Município de Guapé, em atenção aos princípios constitucionais e administrativos da publicidade e transparência.

33. Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimados os jurisdicionados e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo das multas cominadas, que sejam passadas certidões de débito e inscritos no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe cabíveis à espécie, nos termos do art. 364, *caput*, c/com Parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

34. É o **PARECER** conclusivo.

Belo Horizonte, 10 de março de 2022.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP)