



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.084.495/2020
Natureza: Representação
Representante: Edmundo Caetano de Faria
Órgão/Entidade: Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais de Quartel Geral

RELATÓRIO

1. Representação com pedido liminar apresentada por Edmundo Caetano de Faria, Vereador do Município de Quartel Geral, de fls. 02/07 e documentos de fls. 08/28, na qual relata possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 01/2020 – Pregão Presencial nº 01/2020, promovido pelo Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais de Quartel Geral, cujo objeto era a *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria na gestão do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, gerido pela autarquia municipal denominada Fundo Previdenciário dos Servidores Municipais de Quartel Geral-FUNDOPREV, nas áreas previdenciária, contábil e administrativa, bem como todos os procedimentos exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Ministério da Previdência Social – MPS (...)”*.

2. O representante alegou, em suma, a existência das seguintes irregularidades no edital do processo licitatório: **1)** exigência de atestado de capacidade técnica fornecido apenas por pessoa jurídica de direito público e com firma reconhecida; **2)** exigência de vínculo empregatício no momento da contratação; e **3)** exigência de prova de inscrição no Conselho Regional de Administração – CRA.

3. Após distribuídos os autos, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que elaborou o relatório de fls. 34/41. A unidade técnica concluiu, em suma: **1)** pela procedência da Representação em relação aos itens 1 e 3 do parágrafo anterior; **2)** pela improcedência da Representação em relação ao item 2, visto que a partir da análise do edital do processo licitatório, nos subitens 16.4.5.1 e 16.4.5.2, *“percebe-se que não há exigência de que o vínculo entre a empresa licitante e os responsáveis técnicos seja*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

comprovado por uma única forma, qual seja, o vínculo empregatício, o que, como visto, poderia ser considerado abusivo”; e 3) pela concessão da medida liminar de suspensão do processo licitatório.

4. O Conselheiro Relator, às fls. 43/44, determinou a intimação da Sra. Cibele de Assis Campos, Pregoeira, e do Sr. Renato Moreira Campos, Procurador, ambos signatários do edital, para que apresentassem esclarecimentos acerca das irregularidades e encaminhassem cópia integral do processo licitatório.

5. Os responsáveis apresentaram esclarecimentos às fls. 50/66 e documentos de fls. 67/176. Em suma, alegaram: **1)** que houve perda de objeto em relação ao pedido liminar de suspensão do processo licitatório, visto que a sessão do pregão ocorreu em 11/02/2020; **2)** que não é irregular, no caso concreto, a exigência de atestado de capacidade técnica fornecido apenas por pessoa jurídica de direito público, visto que *“eventuais serviços prestados a instituições privadas, não têm correlação com os RPPS, reservados que são, aos entes públicos, e então, só poderiam versar sobre RGPS, o que não ajuda na experiência mirada pela contratante”*; **3)** que não é irregular a exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração e no Conselho Regional de Contabilidade, visto que *“apenas busca maior qualificação dos interessados”*; e **4)** que o Sr. Renato Moreira Campos, na condição de advogado, tão somente emitiu parecer opinativo acerca da regularidade do certame, não podendo ser responsabilizado pelas irregularidades.

6. O Conselheiro Relator, à fl. 178, considerou prejudicado o pedido liminar de suspensão do certame, visto que o contrato já havia sido celebrado.

7. Em seguida os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal, que elaborou o relatório de fls. 179/182. A unidade técnica concluiu pela manutenção das irregularidades e indicou como responsáveis a Sra. Cibele de Assis Campos e o Sr. Renato Moreira Campos.

8. Posteriormente os autos vieram ao Ministério Público de Contas, que requereu a citação dos responsáveis (peça nº 10).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

9. O Conselheiro Relator determinou a citação da Sra. **Cibele de Assis Campos**, pregoeira, e do Sr. **Renato Moreira Campos**, procurador jurídico (peça nº 11).

10. Os responsáveis apresentaram defesa (peça nº 16).

11. Em seguida os autos retornaram à unidade técnica que, em relatório de reexame, concluiu pela manutenção dos apontamentos de irregularidades e pela aplicação de multa aos responsáveis (peça nº 21).

12. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Da exigência de atestado de capacidade técnica fornecido apenas por pessoa jurídica de direito público e com firma reconhecida

13. O denunciante apontou a ilegalidade do item 16.4.1 do edital do processo licitatório sob análise, que assim dispunha:

16.4 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

16.4.1 – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação através da apresentação de no mínimo 01 (um) atestado de desempenho anterior, fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprobatório da capacidade técnica para atendimento ao objeto da presente licitação, com manifestação quanto à qualidade e satisfação dos serviços, com o nome legível do representante legal do órgão emitente, em papel timbrado do emitente e com firma reconhecida; (*grifou-se*)

14. A unidade técnica, em seu exame inicial, apontou a irregularidade do item editalício em razão da vedação à comprovação de aptidão por meio de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito privado, em violação ao art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/93, e em razão da exigência de firma reconhecida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

15. Os defendentes alegaram que o objeto licitado – assessoria na gestão do RPPS, nas áreas previdenciária, contábil e administrativa, e nos procedimentos exigidos pelo TCEMG e pelo Ministério da Previdência Social – é eminentemente público, sendo irrelevante a experiência “privada” dos licitantes. Neste sentido, argumentaram que “O Regime Próprio de Previdência Social, é por definição legal, próprio, exclusivo dos servidores públicos, não existindo na seara privada, onde os segurados são vinculados ao RGPS, também público” e que “Não se cuida de contratação de software, serviço, ou assessoria outra, também possível na iniciativa privada, mas de demanda exclusiva dos entes públicos”.

16. O órgão técnico, em seu reexame, não acolheu as razões de defesa apresentadas e manteve seu entendimento inicial, concluindo pela irregularidade do item editalício.

17. Pois bem. Assim dispõe o art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/93:

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

[...]

§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:

18. Conforme destacado pelo órgão técnico, é vasta a jurisprudência do TCEMG acerca da ilegalidade de restrição da apresentação de atestados fornecidos somente por pessoas jurídicas de direito público. Neste sentido, o entendimento sedimentado é de que a licitante pode comprovar sua aptidão técnica por meio de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, não sendo lícito à Administração restringir esse direito das licitantes.

19. No entanto, deve-se atentar para o objeto do processo licitatório sob análise, conforme destacado pelo defendente. Neste sentido, considerando que o objeto da licitação era a prestação do serviço de assessoria previdenciária, contábil e administrativa do RPPS, além de acompanhamento de procedimentos perante órgãos públicos (TCEMG e MPS), e considerando as peculiaridades acerca do RPPS, cuja complexidade em muito difere de previdências privadas, a



Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

legislação dispensada às pessoas jurídicas de direito privado; que a complexidade das operações são inquestionáveis, tanto que a Procuradoria Geral do Estado recomendou a contratação de um escritório com indiscutível qualificação e especialização na área do direito, necessária à execução dos serviços; que a exigência questionada é legal, garantindo a segurança jurídica às operações societárias elencadas na Lei Estadual nº 15.596/2011 e do leilão; que o certame não foi restritivo, pois 3 (três) escritórios de renome e com atuação nacional participaram do certame.

[...]

Cabe discutir então se um escritório que tenha prestado serviços apenas a pessoas jurídicas de direito privado, sem experiência anterior na venda de ações por órgãos públicos da administração direta ou indireta, teria capacidade de executar com segurança o serviço especializado de consultoria jurídica na modelagem, estruturação e implementação de operações societárias que possibilite a alienação de ações de entidade controladas pelo Poder Público, bem como posterior aumento de seu capital social, como é demandado pelo edital de Tomada de Preços nº 005/2012.

[...]

Contudo, **no caso presente, o Responsável demonstrou que não há exagero na exigência de atestado de capacidade técnica emitido exclusivamente por um ente integrante da administração pública direta e/ou indireta. Isso porque, revendo o posicionamento anterior, observa-se que cada um dos serviços de consultoria e assessoria jurídica ora licitados requerem a aderência às formalidades, princípios e normas não aplicáveis a alienação de ações de propriedade privada, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 8.666/1993, conforme as disposições da Instrução CVM N.º 286, de 31 de julho de 1998. Tais exigências podem acarretar diferenciação técnica significativa entre a alienação de ações do Poder Público e das empresas privadas.**

[...]

Embora não caiba aqui um estudo detalhado dessas normas, foram elas mencionadas, juntamente com o disposto no anexo I do edital, para demonstrar que **os serviços demandados são voltados para as necessidades de órgão e entidades da Administração Pública, de maneira que esses é que, em princípio, teriam condições de fornecer os respectivos atestados, não se vislumbrando a hipótese de empresa do setor privado adotar procedimentos semelhantes para alienação de ações**, vez que nessa seara não existe obrigação de seguimento da Lei de Licitações e da Instrução CVM N.º 286, de 31 de julho de 1998. *(grifou-se)*

21. Como se vê, considerando que o objeto licitado era a “contratação de escritório de advocacia visando a alienação de ações ordinárias e preferenciais da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento”, objeto este eminentemente relacionado aos órgãos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Administração Pública, o TCESC julgou improcedente a representação, concluindo pela regularidade da exigência de atestado emitido somente por pessoas jurídicas de direito público.

22. De forma semelhante, pode-se interpretar analogicamente o seguinte enunciado constante do Boletim de Jurisprudência nº 233/2018 do Tribunal de Contas da União:

É permitida a exigência de atestados de capacidade técnica restritos a serviços executados no Brasil, nos casos em que peculiaridades da legislação nacional, em especial nas áreas tributária e trabalhista, demandem conhecimento da empresa contratada, de modo a evitar riscos na execução do objeto, sendo necessária a devida fundamentação da exigência com base em estudos técnicos preliminares.

23. O enunciado permite a imposição de restrições para atestados de capacidade técnica em razão da existência de peculiaridades na legislação que rege o objeto licitado. Analogicamente, existindo peculiaridades na legislação previdenciária e nos atos normativos do TCEMG e do MPS em relação ao RPPS, é razoável impor restrição na apresentação de atestados para comprovação de aptidão das licitantes.

24. Dessa forma, considerando as peculiaridades do caso concreto, o MPCMG entende que a exigência de atestado emitido somente por pessoa jurídica de direito público não foi irregular.

25. Por fim, o edital do processo licitatório exigiu que o atestado apresentado tivesse firma reconhecida, exigência esta que não consta do rol taxativo da Lei nº 8.666/93. Sobre o tema, destaca-se a jurisprudência do TCU:

Acórdão 4061/2020 – Plenário – sessão de 08/12/2020 – Relator Ministro Raimundo Carreiro

Enunciado: Restringe indevidamente a competitividade do certame cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório.

26. Apesar da irregularidade da exigência contida no edital, considerando sua baixa gravidade e a ausência de danos à Administração e de prejuízos ao certame, o MPCMG entende que deve ser emitida recomendação ao Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Municipais de Quartel Geral para que, nos próximos certames, não exija o reconhecimento de firma nos documentos apresentados pelas licitantes, salvo se existente previsão legal ou se houver dúvida razoável acerca de sua autenticidade, devidamente justificada.

Da exigência de prova de inscrição no Conselho Regional de Administração e no Conselho Regional de Contabilidade

27. O denunciante apontou a ilegalidade do item 16.4.4 do edital do processo licitatório sob análise, que assim dispunha:

16.4 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[...]

16.4.4 – Prova de registro da licitante junto ao Conselho Regional de Contabilidade-CRC e Conselho Regional de Administração-CRA mediante certidão de regularidade cadastral;

28. A unidade técnica, em seu exame inicial, destacou decisões do STJ e do TCU no sentido de que somente é lícita a exigência de inscrição em apenas um conselho profissional, que deve ser aquele que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante. Dessa forma, o órgão técnico entendeu que “o escopo da contratação trata essencialmente da prestação de serviços atuariais e contábeis, de forma que a assessoria administrativa parece estar relacionada às funções secundárias de apoio organizacional aos membros da FUNDOPREV”, razão pela qual considerou regular a exigência de inscrição no CRC e irregular a exigência de inscrição no CRA.

29. Os defendentes alegaram que “a exigência, no mais, não é abusiva, ou ameaça a isonomia, apenas busca maior qualificação dos interessados, concessa vênha, já que está de acordo com o objeto pretendido”.

30. O órgão técnico, em seu reexame, não acolheu as razões de defesa apresentadas e manteve seu entendimento inicial, concluindo pela irregularidade do item editalício.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

31. Pois bem. Conforme já exposto pelo órgão técnico, o entendimento jurisprudencial sedimentado no TCEMG e no TCU é o de que a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente deve se circunscrever ao conselho de fiscalização responsável pela atividade básica ou serviço preponderante da licitação.

TCU – Acórdão 3464/2017 – Segunda Câmara – sessão de 25/04/2017 – Relator Ministro André de Carvalho

Enunciado: A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

TCU – Acórdão 2615/2021 – Plenário – sessão de 03/11/2021 – Relator Ministro Raimundo Carreiro

Enunciado: Em licitação realizada por empresa estatal, é irregular a exigência de comprovação de registro em dois conselhos de fiscalização de exercício profissional, como critério de habilitação, uma vez que a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação (art. 1º da Lei 6.839/1980 c/c o art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016).

TCEMG – Denúncia nº 1.015.287 – sessão de 29/10/2020 – Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

EMENTA:

[...]

1. O registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de qualificação técnico-profissional, deve se circunscrever ao conselho fiscalizador da atividade básica ou do serviço preponderante da licitação, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte, sendo possível, portanto, sua exigência na fase de habilitação.

32. Apesar da irregularidade do item editalício, considerando que não há comprovação de dano à Administração ou prejuízo ao certame, e que a vedação à exigência de registro/inscrição em mais de um conselho profissional é entendimento predominantemente jurisprudencial, não constando expressamente da lei, afasta-se a possibilidade de configuração de erro grosseiro por parte dos agentes públicos envolvidos, requisito para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsabilização dos agentes, nos termos do art. 28 da LINDB.

33. Nesse sentido, o MPCMG entende que pode ser substituída eventual multa por emissão de recomendação ao Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais de Quartel Geral para que, nos próximos certames, exija a prova de registro/inscrição das licitantes somente junto ao conselho de fiscalização da atividade básica ou do serviço preponderante da licitação.

CONCLUSÃO

34. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **procedência parcial** da representação, sem aplicação de multa, e pela **emissão de recomendações** ao Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais de Quartel Geral para que, nos próximos certames:

- a) não exija o reconhecimento de firma nos documentos apresentados pelas licitantes, salvo se existente previsão legal ou se houver dúvida razoável acerca de sua autenticidade, devidamente justificada;
- b) exija a prova de registro/inscrição das licitantes somente junto ao conselho de fiscalização da atividade básica ou do serviço preponderante da licitação.

É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de maio de 2022.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)