



**PROCESSO Nº:** 1.084.645  
**NATUREZA:** DENÚNCIA  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DA VARGINHA  
**DENUNCIANTE:** FRANCIELE FERNANDES BRAGA  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI  
**ANO REF.:** 2020

### EXAME INICIAL

## I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre denúncia oferecida pela Sra. Franciele Fernandes Braga, diante de supostas irregularidades no **Processo Licitatório nº 010/2020 (Convite nº 001/2020)**, instaurado pela **Prefeitura Municipal de São José da Varginha**, tendo por objeto a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, com ênfase em licitações e contratos, com pedido de suspensão liminar do certame, com sessão de abertura designada inicialmente para o dia 07/02/2020.

De início, esclareça-se que os presentes autos, compostos de 02 volumes e 299 páginas, foram digitalizados e anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP – (peças nº 06 e 07).

Em síntese, a denunciante alega a ocorrência de arbitrariedade e ilegalidade na condução do processo licitatório, uma vez que a sua inabilitação não observou o disposto no edital e afrontou aos princípios que regem os atos da Administração Pública, quais sejam, os da razoabilidade, proporcionalidade, ampla competição e supremacia do interesse público.

A inabilitação da denunciante decorreu de suposto descumprimento à cláusula 1.27 do título VII do instrumento convocatório, que exige, como documento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS  
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



habilitação, “pelo menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação” (fl. 55).

Antes de se manifestar sobre o pedido de suspensão liminar do certame, o **Relator** entendeu como necessária a oitiva prévia dos responsáveis para que apresentassem esclarecimentos sobre os fatos denunciados, bem como para que submetam a este Tribunal a documentação relativa ao processo licitatório, razão pela qual determinou, como medida de instrução processual, a intimação dos Srs. Jonathan M. Gomes Duarte e Vandeir Paulino da Silva, respectivamente, presidente da comissão permanente de licitações e prefeito municipal, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, e encaminhassem toda a documentação relativa as fases interna e externa do certame, conforme despacho anexado na peça nº 02 do SGAP.

Em resposta à diligência, foi juntada a documentação de fls. 11/285.

Em exame perfunctório dos autos, o **Relator** entendeu presentes os requisitos do *fumus boni juris* (comprovação de experiência por meio da apresentação de atestados fornecidos, exclusivamente, por pessoas jurídicas de direito público e ausência de definição no edital das parcelas de maior relevância do objeto para fins de qualificação técnica) e *periculum in mora* (iminência de finalização do certame, com a abertura das propostas comerciais), razão pela qual deferiu o pedido cautelar feito pela denunciante e **determinou a suspensão** (*ad referendum* da Segunda Câmara), na fase em que se encontra, do Processo Licitatório nº 010/2020, Convite nº 001/2020, deflagrado pelo Município de São José da Varginha, até que seja resolvido o mérito da presente denúncia, devendo os responsáveis se absterem de promover quaisquer atos que ensejem o seu prosseguimento, sob pena de anulação e de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal, conforme decisão anexada na peça nº 03 do SGAP.

Em cumprimento à decisão, o Sr. Vandeir Paulino da Silva, Prefeito Municipal, e o Sr. Jonathan Michael Gomes Duarte, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) comunicaram, por meio do Ofício nº 070/2020, anexado nas peças nº 05 e 08 do SGAP, a suspensão do citado procedimento licitatório, conforme o Decreto nº 008, de 18/03/2020, anexado na peça nº 15 do SGAP.



Em 04/06/2020, a Segunda Câmara desta Corte referendou a decisão monocrática de suspensão liminar do procedimento licitatório, nos termos das Notas Taquigráficas e do Acórdão, anexados nas peças nº 12 e 13 do SGAP, respectivamente.

O procurador do município de São José da Varginha requereu a reconsideração de decisão cautelar de suspensão de licitação proferida pelo Relator e referendada pela Segunda Câmara desta Corte.

Considerando a natureza recursal do pedido em questão, a documentação foi autuada como Recurso de Agravo, Processo nº 1.092.670, e apensado aos presentes autos, conforme termo de apensamento anexado na peça nº 22 do SGAP.

Em 21/10/2020, o Pleno desta Corte negou provimento ao agravo, mantendo-se a decisão recorrida, que determinou a suspensão do Processo licitatório nº 10/2020, Convite nº 01/2020, promovido pelo Município de São José da Varginha, diante da ausência de elementos novos que infirmem os argumentos que sustentaram a concessão da medida cautelar, conforme Acórdão anexado na peça nº 23 do SGAP.

Por fim, cabe informar que o Sr. Vandeir Paulino da Silva, Prefeito Municipal, encaminhou a cópia do Processo Licitatório nº 10/2020, anexado na peça nº 27 do SGAP.

Nesses termos, os autos vieram a esta Unidade Técnica para análise inicial, em cumprimento ao referido despacho.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Das irregularidades apontadas**

#### **II.1.1 Da decisão de inabilitação da denunciante**

Em síntese, a inabilitação da denunciante decorreu de suposto descumprimento à cláusula 1.27 do título VII do instrumento convocatório, que exige, como documento de habilitação, “pelo menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação” (fl. 55), conforme petição da denúncia, às fls. 01/14 (peça nº 06, do SGAP).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



A denunciante informa que foi julgada inabilitada pela Comissão de Licitação, com fundamento no Parecer Jurídico nº 021/2020, que sustenta a tese de que o “atestado relatou atividades incompatíveis com as exigências do edital, (...) inviabilizando como prova de capacidade técnica”, por entender que o estágio realizado pela denunciante não tem o condão de atestar a sua capacidade técnica.

Sustenta que “o estágio vai além de conhecimentos meramente educativos, abrange o acadêmico, a experiência, conhecimentos e habilidades na área” e que pelo documento apresentado comprovou que possui conhecimentos específicos compatíveis com o objeto da licitação.

Assim, a denunciante alega a ocorrência de arbitrariedade e ilegalidade na condução do processo licitatório, uma vez que a sua inabilitação não observou o disposto no edital e afrontou aos princípios que regem os atos da Administração Pública, quais sejam, os da razoabilidade, proporcionalidade, ampla competição e supremacia do interesse público.

Aduz que possui aptidão para o objeto licitado, atendendo aos requisitos do edital, uma vez que no período em que atuou como estagiária de direito, exerceu as atividades de “auxílio a assessoria jurídica em licitações, acompanhamento de peças processuais, elaboração de pareceres jurídicos, contratos, projetos de leis, decretos, ofícios, portarias, e demais áreas pertinentes ao direito dentro da administração pública municipal”.

Ademais, questionando o caráter pessoal da decisão de inabilitação, a denunciante alega que “os servidores municipais vêm colocando empecilho para que a denunciante não participe do certame, notadamente por ser a denunciante advogada de alguns partidos políticos julgados pelo governo municipal como ‘oposição”.

**Da manifestação do Sr. Vandeir Paulino da Silva, Prefeito Municipal, e do Sr. Jonathan Michael Gomes Duarte, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), às fls. 111/124 (peça nº 06 do SGAP):**

Os agentes públicos alegam que a informação da denunciante de que atuou como acadêmica de direito “não condiz com a atividade do estágio para fins de atestado de capacidade técnica”, uma vez que o estagiário inscrito na OAB pode praticar isoladamente

determinados atos, sob a responsabilidade do advogado, conforme dispõe o art. 29, §1º da Lei 8.906/94 e, os “pareceres para a licitação do município não estão inseridos no rol de atividades do estagiário, pois tais pareceres são privativos do procurador”.

Assim, os agentes públicos alegam que o documento juntado pela denunciante, “além de não ser emitido pelas pessoas competentes para atestar o estágio, não relata atividades compatíveis com a função de estagiário, tal como preconizado pelo Estatuto da Advocacia, sendo as atividades relatadas privativas de advogado, quando a candidata recorrente ainda era estagiária de direito” e, portanto, a denunciante não apresentou a comprovação para o exercício da advocacia, objeto licitado.

E, nesses termos, concluem que houve ofensa ao comando do art. 30, § 1º da Lei nº 8.666/93, o qual impõe a apresentação de atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação dos serviços licitados, uma vez que a denunciante apresentou atestado de capacidade técnica oferecido por pessoa que não possui competência para tal, por não se enquadrar como pessoa jurídica de direito público ou privado e, ainda, por apresentar atestado de capacidade técnica na condição de estagiária no órgão público e não como advogado.

#### **Análise:**

Na decisão que concedeu a liminar de suspensão do certame, o Relator não observou indícios de irregularidade na exclusão da denunciante do certame, uma vez que não comprovou o desempenho de atividade de advocacia, objeto licitado:

Quanto ao documento apresentado pela denunciante a título de qualificação técnica (fl. 56), verifico que este certifica que a Sra. Franciele Fernandes Braga foi servidora da prefeitura de São José da Varginha no período de 1º/08/2013 a 22/09/2014, 09/02/2015 a 1º/02/2017 e 02/07/2017 a 1º/08/2018, **sendo este último período na condição de estagiária de Direito.**

Certifica, ainda, que a Sra. Franciele exercia, com “bom desempenho operacional” as funções de “auxílio à assessoria jurídica em licitações, acompanhamento de peças processuais, elaboração de pareceres jurídicos, contratos, projetos de leis, decretos, ofícios, portarias e demais áreas pertinentes ao direito dentro da administração municipal”.

A decisão administrativa de inabilitação da licitante, por sua vez, se baseou em parecer subscrito pelo procurador municipal Leonardo Felipe Sarsur, que concluiu pela exclusão da denunciante com base nos seguintes fundamentos:

a) O atestado foi emitido pela chefe do departamento de pessoal da prefeitura (agente que seria incompetente para tal), e não pela procuradoria jurídica do município ou pelo prefeito municipal;

b) A função de estagiária de Direito não atesta a qualificação técnica exigida no certame, uma vez que os serviços constantes do edital seriam próprios da advocacia;

Tais pontos foram reforçados pela administração municipal na manifestação de fls. 111/124.

A exclusão da denunciante foi fundamentada em razões, que, em cognição sumária, não me parecem descabidas.

Isso porque o estágio acadêmico, por definição da Lei 11.788/2008, é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa ao aprendizado e à preparação para o trabalho de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

Não se confunde, portanto, com a atividade profissional propriamente dita objeto da licitação em análise, que, presumivelmente, requer nível de responsabilidade mais elevado do que o exigido do estagiário.

Nesse contexto, para fins de análise de pedido cautelar, não observo indícios de irregularidade na exclusão da Sra. Franciele Fernandes Braga do certame. (Grifo nosso)

De fato, constata-se pelo atestado, anexado à fl. 241 (peça nº 07 do SGAP), **que a Sra. Franciele Fernandes Braga atuou como acadêmica de direito no período de 02/07/2017 a 01/08/2018 e não como advogada**, o que justificou a sua inabilitação do procedimento licitatório, conforme a ata da sessão de abertura do envelope de documentação, às fls. 259/260, uma vez que não comprovou possuir a capacidade técnica exigida no edital do certame, nos termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93.

A inabilitação da licitante foi fundamentada no Parecer Jurídico nº 021/2020, às fls. 253/254.

O art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, impõe a comprovação da aptidão do licitante para desempenho de atividade permanente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação:

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; (Grifo nosso)



Em consonância com o citado dispositivo legal, o subitem VII-1.27 do edital (fl. 55), exigiu a apresentação como documento de habilitação de “pelo menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação”.

Assim, conforme acentuado pelo Relator, não observamos indícios de irregularidade na exclusão da denunciante do certame na fase de habilitação, uma vez que a função de estagiária de Direito não atesta a qualificação técnica exigida no certame, conforme o art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/93, sendo certo que os serviços constantes do edital seriam próprios da advocacia.

Pelo exposto, concluímos pela improcedência dos fatos denunciados.

## **II.1.2 Da apresentação de atestados fornecidos, exclusivamente, por pessoas jurídicas de direito público**

Na decisão liminar de suspensão liminar do certame (peça nº 03 do SGAP), o Relator constatou que, embora não tenha sido alvo de questionamento por parte da denunciante, **o subitem 1.27 do título VII do instrumento convocatório (repetida no item 1.17.1 do mesmo título)** estabeleceu que a comprovação de experiência se dê mediante a apresentação de atestados fornecidos, exclusivamente, por pessoas jurídicas de direito público, **restringindo**, assim, a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado (empresas públicas e privadas), em descumprimento ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/1993, bem como à citada jurisprudência desta Corte:

De início, embora não tenha sido alvo de questionamento por parte da denunciante, uma questão que merece destaque diz respeito ao fato de que **a comprovação de experiência se dê mediante a apresentação de atestados fornecidos, exclusivamente, por pessoas jurídicas de direito público, restringindo, assim, a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado (empresas públicas e privadas), em aparente descumprimento ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/1993.**

O referido dispositivo, vale ressaltar, estabelece que:

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:

(...)

O § 5º do citado artigo, por sua vez, veda a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na Lei, que inibam a participação na licitação.

**Condicionar o fornecimento de atestados, exclusivamente, a pessoas jurídicas de direito público potencialmente propicia a exclusão de interessados no certame, diante da fixação de requisito de caráter indevidamente restritivo.**

**Sobre a questão, esta Corte já se pronunciou em múltiplas oportunidades, a exemplo das decisões proferidas nas denúncias 811.915 (Segunda Câmara, 04/10/2012), 874.068 (Segunda Câmara, 06/02/2014) e 1.015.672 (Segunda Câmara, 1º/08/2017), nas duas últimas, inclusive, ensejando a suspensão cautelar das licitações em exame.**

Nesse contexto, em sede de cognição sumária, **constato a existência de indício de irregularidade na cláusula 1.27 do título VII do instrumento convocatório (repetida no item 1.17.1 do mesmo título), que pode frustrar o caráter competitivo do certame e, conseqüentemente, impactar a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.** (Grifo nosso)

De fato, o subitem VII.1.27 do edital retificado (fl. 55) exigiu a apresentação **exclusivamente** de atestado fornecido por **pessoa jurídica de direito público**, para a comprovação da aptidão do licitante:

VII – Documentação de Habilitação:

(...)

1.27 Pelo menos um atestado fornecido por **pessoa jurídica de direito público**, comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação. (Grifo nosso)

Contrariamente, o §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 prevê a apresentação de atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de **direito público ou privado**:

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: (Grifo nosso)

Conforme apontado pelo Relator, esta Corte de Contas já assinalou a ilegalidade da exigência de atestado fornecido unicamente por pessoa jurídica de direito público, por restringir a competitividade do certame:

**Planejamento – Habilitação – Técnica – Atestados – Expedidos por pessoa jurídica de direito público – Restrição à competitividade – Ilegalidade – TCE/MG:**

Acerca da exigência de atestados expedidos apenas por pessoa jurídica de direito público, o Informativo nº 54 do TCE/MG noticiou que o Relator “analisando a Lei de Licitações, orientou que o artigo 30 estabelece diretrizes, limitações e exigências relativas ao conteúdo dos atestados de comprovação de aptidão. **Observou que a exigência de que o atestado de capacidade técnica seja emitido pela Administração Pública fere o preceito constitucional da isonomia, porque desiguala injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica, embora não tenham prestado serviços à pessoa jurídica de direito público.** Ademais, acrescentou que qualquer exigência no tocante à experiência anterior, especialmente quando envolver quantitativos mínimos ou restrições similares, dependerá da determinação prévia e explícita, por parte da Administração, das parcelas de maior relevância e valor significativo, de modo a assegurar o vínculo de pertinência entre a experiência anterior exigida e o objeto licitado. Aduziu que as disposições em apreço conferiram, de fato, **indevida restritividade ao certame**, pois das quinze empresas que se interessaram pelo objeto da contratação, solicitaram e efetivamente receberam o edital para análise, somente uma, a vencedora, compareceu à sessão de abertura dos envelopes”. (TCE/MG, Denúncia nº 812.442, 2ª Câmara, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, Informativo nº 54, período de 26.09 a 09.10.2011.)

**Licitação – Edital – Habilitação – Capacidade técnica – Vedação de apresentação de atestados emitidos por pessoas privadas – Ilegalidades – TCE/MG:**

“Representação. **Ilegalidade da vedação à apresentação de atestados de pessoas privadas.** Relativamente à matéria, o TRF/1ª R. decidiu: ‘Com efeito, **a norma contida no item 14.3, alínea b, do Edital, que impossibilita a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, é incompatível com o artigo 30, § 1º, da Lei 8666/93, que expressamente permite a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público e privado.**’ (TRF/1ª R. 3ª T. Supl. MAS nº 01000147527/DF. Proc. nº 1999-01.00.014752-7. DJ 18 jun. 2003 p. 195). Portanto, pela inteligência do § 1º e do § 5º do art. 30 da Lei 8666/93, (...) são vedadas as exigências de que o licitante apresente **atestado emitido exclusivamente por pessoa jurídica de direito público**, e que este atestado seja emitido por prefeituras municipais com pelo menos 100.000 habitantes”. (TCE/MG, Representação nº 713057, Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada, j. em 01.08.2006.)

**Licitação – Habilitação – Técnica – Exigência – Atestados fornecidos apenas pela Administração – Impossibilidade – TCE/MG:**

O TCE/MG apreciou denúncia apresentada em face de procedimento licitatório cujo objeto consistia na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de cessão de licenciamento de uso de sistemas integrados de gestão pública para compras e licitações. **O Relator mencionou que a exigência de que os atestados de capacitação técnica fossem expedidos por pessoa jurídica de direito público, não sendo aceitos aqueles emitidos por empresa privada, trata-se de uma condição “restritiva ao princípio da ampla participação no certame”.** Acerca do assunto, o TCE/MG ensinou que “dessa forma, entende-se que quem não prestou serviço para órgão público não poderá participar da licitação, restringindo, portanto, a participação de outras empresas interessadas e maculando o princípio da competitividade”. (TCE/MG, Denúncia nº 875.627, Cons. Rel. Eduardo Carone Costa, j. em 09.10.2012.) (Grifo nosso)

Pelo exposto, concluímos pela ilegalidade da exigência contida no subitem 1.27 do título VII do edital (repetida no item 1.17.1 do mesmo título) (fl. 55), de que a comprovação de capacidade técnica do licitante se dê mediante a apresentação de atestados fornecidos, exclusivamente, por pessoas jurídicas de direito público, **restringindo**, assim, a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado, em descumprimento ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/1993, bem como à citada jurisprudência desta Corte.

### **II.1.3. Da ausência de definição no edital das parcelas de maior relevância do objeto licitado para fins de qualificação técnica**

O Relator apontou que o edital do certame carece de precisão adequada à aferição e comprovação da qualificação técnica das interessadas, uma vez que não define as parcelas de maior relevância do objeto para fins de qualificação técnica:

Em relação ao objeto da licitação, diretamente ligado à decisão de inabilitação da denunciante, cumpre transcrever a cláusula 4.2 do anexo I do edital, a qual prevê, de modo geral, os serviços a serem prestados à prefeitura municipal de São José da Varginha:

4.2. Assessoria e consultoria jurídica: na área de licitações e contratos, confeccionando pareceres; exame prévio dos atos administrativos praticados pela Administração Municipal, sob o ponto de vista jurídico; emissão de pareceres e estudos técnicos de ordem jurídica; fornecimento de informações de ordem verbal ou escrita; instrução de processos; assessorar os serviços administrativos, legislativos e financeiros, sob a ordem jurídica; assessorar as comissões permanentes ou provisórias; assessorar a controladoria interna do Município; defender os interesses do Município no Poder Judiciário; e executar tarefas relacionadas.

A seu turno, as cláusulas 5.1 e seguintes do citado anexo especificam as principais atribuições do contratado, a saber:

5.1. Prestar assessoria e consultoria ao setor de licitações quanto à elaboração dos editais de licitação, modalidades de licitações, orçamentos, termo de referência, minutas de contratos, atas de registro de preços, e publicações;

5.2. Auxiliar na elaboração de pareceres, análise de recursos, impugnações e consultas aos editais;

5.3. Orientar a comissão permanente de licitações e a equipe de Pregão quanto ao julgamento das propostas, elaboração de atas e demais procedimentos;

5.4. Orientar e acompanhar os pregões realizados pelo município;

5.5. Orientar na manutenção das licitações nos sistemas próprios da prefeitura municipal até o empenho;

5.6. Atendimento de consultas nas áreas de direito constitucional, administrativo, financeiro e tributário, bem como nas áreas de fiscalização e controle das contas públicas, formuladas de forma oral e/ou escrita;

5.7. Apresentação de sustentação oral, dos pareceres redigidos, caso sejam

solicitados;

5.8. Envio de circulares técnicas, quando necessário, com objetivo de disponibilizar informações técnicas com atualização de matérias novas e, ainda, como orientação sobre sua aplicabilidade;

5.9. Prestação de serviços jurídicos (contenciosos) junto à Justiça Comum, Federal Trabalhista ou Eleitoral, bem como ao Tribunal de Contas do Estado, em procedimentos de interesse do Município;

5.10. Acompanhamento de processos judiciais junto aos foros e qualquer instância da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, em curso ou que forem intentados, em que figurar o Município como parte ou interessado, à exceção de processos especiais onde for contratada banca especializada;

5.11. Prestação de serviços em caráter urgente, fora do horário normal de expediente, segundo solicitação e a critério da autoridade superior;

5.12. Despacho de processos administrativos internos e externos, de interesse do Município;

5.13. Orientar as atividades de todos os setores da Administração Municipal, fornecendo subsídios para a realização das atividades rotineiras emitindo pareceres escritos ou consultas;

5.14. Orientar nos atos de gestão e decisões administrativas;

5.15. Auxiliar na elaboração de ofícios, portarias, memorandos, despachos e outros documentos de natureza administrativa, atos internos ou externos;

5.16. Auxiliar a Comissão Permanente de Licitação e Pregão, em editais e no procedimento licitatório ou no que couber;

5.17. Elaborar ajustes, acordos, termos, aditivos e qualquer instrumento de interesse do Município;

5.18. Acompanhar e controlar o vencimento de todo e qualquer ajuste celebrado ou a celebrar;

5.19. Elaborar relatórios e pareceres;

5.20. Verificar o andamento dos feitos judiciais e administrativos;

5.21. Assessorar a Controladoria Interna do Município, auxiliando na elaboração de relatórios e pareceres;

5.22. Emitir procurações e substabelecimento se for o caso;

5.23. Executar qualquer serviço relacionado às rotinas de assessoria e consultoria jurídica administrativa e/ou contenciosa, de obrigação legal e imprescindível para o Município.

Assim, conforme mencionado, o atestado de capacidade técnica exigido no certame tem de ser capaz de comprovar a aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com as citadas acima.

Parece-me que, mais relevante do que a controversa exclusão da denunciante, revela-se o fato de **o edital carecer de precisão adequada à aferição e comprovação da qualificação técnica das interessadas**, sejam elas pessoas jurídicas ou físicas, **na medida em que não define os itens e as parcelas mais relevantes do objeto**, implicando possível conflito com o princípio do julgamento objetivo.

Reitera-se que o instrumento convocatório exigiu “pelo menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, **comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação**” (sem grifos no original).

Desse modo, uma interpretação possível que decorre dessa exigência permite que a administração, de forma subjetiva, inabilite qualquer licitante que **não comprove experiência anterior em apenas uma das mais de 20 (vinte) atribuições elencadas nas cláusulas 5.1 a 5.23 do termo de referência**, o que seria deveras desarrazoado.

É entendimento sumulado no TCU que, “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” (súmula TCU 263).

Em regra, portanto, não se pode exigir a comprovação de que a licitante tenha realizado serviços **exatamente** como descrito no instrumento convocatório, **devendo a administração demarcar o que seja essencial para demonstrar a capacidade de execução satisfatória do contrato**, conforme estabelecido no art. 37, XXI, da Constituição da República.

Entendo, diante disso, **que a ausência de definição no edital das parcelas de maior relevância do objeto para fins de qualificação técnica**, especialmente considerando o vasto elenco de serviços listados pela administração, compromete, aparentemente, a objetividade no julgamento das propostas e, por via de consequência, a competitividade, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

Cumprido esclarecer que a aparente irregularidade, nesse caso, não reside na exigência em si mesma, **mas na falta de clareza e objetividade do dispositivo editalício**, que, da forma como fora redigida, dá azo a subjetivismos quando da análise da documentação de habilitação. (Grifo nosso)

De fato, compulsando os autos do processo, constata-se que o edital do certame (fls. 16/54) exigiu pelo menos um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público, comprovando aptidão do licitante para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, **sem definição das parcelas de maior relevância do objeto licitado para os fins de qualificação técnica**.

A propósito, o art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 impõe o estabelecimento das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação:

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 às exigências a:

I - **capacitação técnico-profissional**: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Grifo nosso)

Observa-se, conforme assinalado pelo Relator, que a cláusula 4.2 do anexo I do edital previu, de modo geral, os serviços a serem prestados à prefeitura municipal de São José da Varginha e, por sua vez, as cláusulas 5.1 e seguintes do citado anexo especificaram as 20 (vinte) principais atribuições do contratado, sem definição das parcelas de maior relevância.

Assim, a ausência de definição das parcelas de maior relevância do objeto licitado, permitiria que a administração, de forma subjetiva, inabilite qualquer licitante que não comprove experiência anterior em apenas uma das mais de 20 (vinte) atribuições elencadas nas cláusulas 5.1 a 5.23 do termo de referência, comprometendo a objetividade no julgamento das propostas.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já se pronunciou a respeito da obrigatoriedade de fixação das parcelas de maior relevância para os fins de comprovação da capacidade técnica dos licitantes:

**Licitação – Edital – Habilitação técnica – Exigência de parcelas de maior relevância técnica e financeira – Obrigatoriedade – Definição de parcelas que não tenham relevância – Ilegalidade – TCU:**

**“2. Exigir-se comprovação de capacidade técnica para parcelas da obra que não se afiguram como sendo de relevância técnica e financeira, além de restringir a competitividade do certame, constitui-se em clara afronta ao estabelecido pelo art. 30 da Lei nº 8.666/93 e vai de encontro ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal”.** [VOTO]: Exigir-se comprovação de capacidade técnica para parcelas da obra que não se afiguram como sendo de relevância técnica e financeira, além de restringir a competitividade do certame, se constitui em clara afronta ao estabelecido pelo art. 30 da Lei nº 8.666/93 e vai de encontro ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que preconiza que o processo licitatório ‘somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’. Quanto mais exigir-se comprovação de aptidão técnica para execução de serviços que nem mesmo fazem parte do objeto licitado. Deve-se ter em conta, também, que referidas parcelas de pouca relevância referem-se a serviços que não envolvem tecnologias sofisticadas ou de domínio restrito, como instalações de gases medicinais, laje pré-moldada beta 12, porta de centro radiológico e revestimento de argamassa de cimento e barita, o que acentua o caráter restritivo à competição. Assim, incorporo às minhas razões de decidir a análise empreendida pela Unidade Técnica, transcrita no relatório precedente”. (TCU, Acórdão nº 170/2007, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 16.02.2007.)

**Licitação – Edital – Habilitação técnica – Capacidade técnico-profissional – Exigências devem se restringir às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo – TCU:**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



“4. As exigências de comprovação de qualificação técnico-profissional devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância e valor significativo e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. (TCU, Acórdão nº 1.891/2006, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 16.10.2006.)

**Licitação – Edital – Habilitação técnica – Capacidade técnico-profissional – Exigência fixada em relação a itens sem relevância técnica ou valor significativo – TCU:**

“É indevida a exigência de atestado de capacidade técnica em relação a itens não significativos dentro do contexto da obra ou serviço como um todo (...) Com espeque nessas considerações, concluo que a exigência de demonstração de aptidão no desempenho de atividades não devidamente caracterizadas como indispensáveis vai de encontro às normas constitucionais e legais aplicáveis à matéria”. (TCU, Acórdão nº 1.824/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 06.10.2006.)

Pelo exposto, concluímos pela irregularidade do edital no tocante à ausência de definição das parcelas de maior relevância do objeto para fins de qualificação técnica dos licitantes, em violação ao art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

### **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, concluímos pela procedência da denúncia em função das seguintes irregularidades:

a) exigência contida no subitem 1.27 do título VII do edital (repetida no item 1.17.1 do mesmo título) (fl. 55), de que a comprovação da capacidade técnica do licitante se dê mediante a apresentação de atestados fornecidos, **exclusivamente**, por pessoas jurídicas de direito público, **restringindo**, assim, a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado, em descumprimento ao disposto no art. 30, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) ausência de definição no edital das parcelas de maior relevância do objeto licitado para fins de qualificação técnica dos licitantes, em violação ao art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

Assim sendo, após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas, entendemos que o Sr. Jonathan Michael Gomes Duarte, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), e o Sr. Vandeir Paulino da Silva, Prefeito Municipal,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



devem ser **citados** para oferecerem **defesa** em relação às irregularidades assinaladas, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

À consideração superior.

3ª CFM, 24 de maio de 2022.

**Leonardo Barreto Machado**  
**Analista de Controle Externo**  
**TC 2466-7**