



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

Processo n.: 1076885
Natureza: Denúncia
Ano de Referência: 2019
Jurisdicionado: Município de Lagoa da Prata (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia apresentada por Sebastião Aparecido Ferreira, em face de possíveis irregularidades¹ no Processo Licitatório nº 118/2019 - Tomada de Preços nº 006/2019, deflagrado Município de Lagoa da Prata, cujo objeto era a contratação de empresa para prestação de serviços de reforma da quadra nossa Senhora das Graças, no referido município.
2. A documentação encaminhada foi recebida como Denúncia pelo Conselheiro Presidente (f. 41) e, em seguida, foi determinada sua autuação e distribuição.
3. Em manifestação preliminar (f. 43/44), o Conselheiro Relator Sebastião Helvécio determinou a intimação do senhor Paulo César Teodoro, Prefeito Municipal de Lagoa da Prata, para que encaminhasse ao Tribunal: a) cópia da fase interna e externa do Processo Licitatório em questão; b) cópia do contrato, caso já houvesse sido assinado; e c) apresentasse as justificativas que entendesse cabíveis acerca dos fatos denunciados.
4. Em resposta à intimação, o gestor público prestou informações às f. 50/52, e juntou aos autos cópia do processo licitatório, em mídia digital (f. 52).
5. O Denunciante se manifestou (f. 54), alegando que tramitam no Tribunal de Contas outros três processos referentes a licitações promovidas pela Prefeitura Municipal de Lagoa da Prata e que tratam da mesma matéria, sendo eles: Processos n. 1076875, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana; n. 1076884, de relatoria do Conselheiro Hamilton Coelho; e n. 1076885, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio. O Denunciante alegou, também, que o Conselheiro Hamilton Coelho deferiu pedido liminar, nos autos do processo n. 1076884, e, por este motivo, os demais processos deveriam ser redistribuídos à sua relatoria, a fim de se evitar decisões conflitantes.

¹ 1) Impossibilidade de impugnação ao Edital e vedação de interposição de recursos via e-mail;

2) Exigência de comprovante atestando que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), para fins de habilitação jurídica;

3) Exigência de índices contábeis para empresas recém constituídas; e

4) ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

6. Entretanto, o Relator, em decisão de f. 61, indeferiu o pedido de redistribuição dos autos, por entender não existir conexão entre os procedimentos indicados, tendo em vista se tratar de processos distintos, com objetos diferentes.
7. Em seguida, os autos foram encaminhados para Unidade Técnica, que concluiu (f. 65/74):

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Da impossibilidade de impugnação ao Edital e vedação de interposição de recursos via e-mail.
- Da exigência de comprovante atestando que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), para fins de habilitação jurídica.
- Da exigência de índices contábeis para empresas recém constituídas.
- Da ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica.

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica: a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

8. Posteriormente, os autos vieram ao Ministério Público de Contas, que em sua manifestação preliminar (Peça 6, pag 2, código 2080471) entendeu que:

(...) em cognição sumária empreendida à luz dos elementos probatórios carreados aos autos, o Ministério Público de Contas entende ser desnecessária a formulação de aditamentos, razão pela qual, no presente momento processual, limita-se a requerer a citação do Sr. Paulo César Teodoro (Prefeito Municipal de Lagoa da Prata) e da Sra. Rosilene Aparecida Mendonça de Paulo (Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Lagoa da Prata e Signatária do edital em tela), a fim de que se defendam dos apontamentos realizados pelo denunciante e pelo setor técnico.

9. Regularmente citados (peças 13 e 32 - Arquivos 2136600 e 2171343 respectivamente - SGAP), apenas a Sra. Rosilene Aparecida Mendonça de Paulo (Peça 17 - Arquivo 2160796 - SGAP) apresentou defesa. O sr. Paulo César Teodoro não se manifestou (peça 33 - Arquivo 2209483 - SGAP).
10. Posteriormente, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) relatou que *“sua competência, no que se refere às denúncias/representações, restringe-se ao exame prévio de ato convocatório de licitação, o que exclui os processos com contratos firmados, que é o caso no certame em epígrafe (peça 35, Arquivo 2210072 - SGAP)”*.
11. Em seguida os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal, que concluiu (Peça 38, pag 13, código 2649603):

Diante do exposto, considerando a análise da nova peça editalícia apresentada, concluímos pela manutenção da procedência dos seguintes apontamentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

II.IV - Da impossibilidade de impugnação ao Edital e vedação de interposição de recursos via e-mail;

II.VI - Da exigência de índices contábeis para empresas recém constituídas; e

II.VII - Da ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica.

Ademais, opina-se pelo acolhimento das razões de defesa do seguinte apontamento:

II.V - Da exigência de comprovante atestando que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), para fins de habilitação jurídica.

12. Em seguida os autos retornaram ao Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva.
13. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I) PREJUDICIAIS DE MÉRITO:

I.1) Da perda do objeto:

14. A defendente afirmou que após a revogação do certame, em 24/09/2019:

(...) o referido foi retornado para a fase interna e foram realizadas alterações, ao que alegou ter passado esse a prever a possibilidade de impugnação e recursos por e-mail e retirando a exigência de que o licitante comprovasse a não inclusão no CEIS. Ainda teria passado a constar que a Comissão de Licitações iria consultar tal cadastro durante a sessão de abertura. Destacou que após a nova abertura da licitação não houve recurso administrativo, tendo sido homologada e adjudicada, já estando inclusive concluída a obra que era objeto do certame. A partir de tais elementos, alega a perda de objeto, dado que o edital questionado sequer existe mais devido a revogação promovida pela Secretaria Municipal de Administração e Governo, e estando o novo edital em conformidade com as orientações desta Corte de Contas”.

15. Em seguida solicitou o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, devido perda do objeto.
16. Após análise da referida documentação, a Unidade Técnica verificou, por meio da Ata de Revogação da Tomada de Preços n. 06/2019 (peça 26, Arquivo 2160809 - SGAP, fl. 232) que o processo licitatório n. 118/2019, Tomada de Preços nº 06/2019, teve sua fase externa revogada.
17. Nesse sentido, considerou a revogação da fase externa do procedimento licitatório em questão, a sua substituição e a sua continuidade por meio da



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

publicação de nova peça editalícia (peça 27, Arquivo 2160810 - SGAP, f. 236-262). Diante disso, o órgão técnico concluiu que não houve perda da validade do objeto.

18. O Ministério Público de Contas corrobora tal entendimento pois, tendo em vista a existência de um novo edital, que deu continuidade ao processo licitatório anterior, mantém-se o interesse processual, diferentemente do alegado pela defendente. Tal posicionamento pode ser embasado pelo artigo 485, VI, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), a qual é aplicada de forma subsidiária aos processos do Tribunal de Contas, conforme previsão do art. 379 da Resolução nº 12/2008.

19. De acordo com o artigo 485:

Art. 485 - O juiz não resolverá o mérito quando:

I - indeferir a petição inicial;

II - o processo ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes;

III - por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias;

IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

V - reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada; VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

[...]

Art. 379. Aplica-se, supletivamente, aos casos omissos o disposto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, no que couber, no Código de Processo Civil, no Código de Processo Penal e na Lei Estadual nº 14.184/2002. (grifo nosso)

20. Mantido o interesse processual e a validade do objeto, não há perda de objeto. Diante disso, o *Parquet* conclui como improcedente a preliminar que solicita a perda do objeto.

I.2) Da de ilegitimidade passiva:

21. A Sra. Rosilene Aparecida Mendonça de Paulo alegou não ser parte legítima para prestar esclarecimentos aos presentes autos, tendo em vista que a função da Comissão de Licitações “*é julgar e não elaborar o edital questionado, não sendo responsável pela fase interna. Afirmou que a figura legítima passível de questionamento seria o servidor que elaborou o edital ou seu superior hierárquico Chefe do Setor de Compras*”.

22. Compulsando-se os autos, verifica-se que não assiste razão à defendente quanto a sua ilegitimidade passiva, tendo em vista que a Sra. Rosilene Aparecida



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

Mendonça de Paulo não foi apenas membro da comissão permanente de licitação, mas também signatária do edital (peça 08, Arquivo 2113018 - SGAP, f. 21/52).

23. Diante disso, o Ministério Público de Contas conclui ser improcedente a preliminar de ilegitimidade passiva alegada pela defendente.

I.3) Da ausência de dano ao erário:

24. A Sra. Rosilene Aparecida Mendonça de Paulo afirmou que, tendo sido a fase externa revogada, *“não há de se falar em dano ao erário, estando quaisquer vícios sanados nesse sentido”*.
25. Em que pese o acima esposado, cumpre destacar que a possível ausência de dano ao erário, não impede a função sancionatória do Tribunal de Contas, pois não é necessário a existência de lesão aos cofres públicos para a aplicação de penalidade como a multa, eis que esta tem caráter punitivo e não ressarcitório.
26. Ademais, de acordo com o Regimento Interno do TCEMG, art. 317, *“A multa será aplicada de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o seu pagamento de responsabilidade pessoal dos infratores”*.
27. Dessa maneira, resta claro o caráter pessoal e sancionador da multa, não assistindo razão à defendente quando esta menciona a ausência de dano ao erário com o único intuito de se abster de ter suas condutas responsabilizadas pelo Tribunal de Contas
28. Assim o *Parquet* entende que não deve proceder a alegação da defendente.

II - MÉRITO

II.a) Da impossibilidade de impugnação ao Edital e vedação de interposição de recursos via e-mail:

29. O denunciante considerou irregular o Edital de Tomada de Preços n. 006/2019, em razão da inexistência de cláusulas que estabelecessem a possibilidade de impugnação ao Edital. Insurgiu-se, também, contra os itens 7.5 e 7.6 do referido Edital, que exigiram o protocolo físico de pedidos de esclarecimentos, a saber:

7.5 - A proponente poderá, em caso de dúvida, quer seja de caráter técnico ou legal, na interposição deste edital, consultar a Comissão Permanente de Licitação, situada na Rua Joaquim Gomes Pereira, 825, centro, na cidade de Lagoa da Prata, MG, no horário de 12:00 e 17:00 horas.

7.6 - Somente serão respondidas as consultas formalizadas, devidamente identificadas, por escrito, protocoladas e encaminhadas até três dias úteis antes da data de entrega da documentação. Os esclarecimentos solicitados



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

serão prestados via e-mail, a todos os licitantes, por qualquer um dos membros da CPL.

30. Por fim, alegou que o item 21.3 veda a interposição de recursos via e-mail:

21.3 - Os recursos deverão observar os seguintes requisitos: [...]

c) Não serão aceitos recursos enviados via e-mail.

31. O Denunciante considerou tais exigências descabidas e desarrazoadas, restringindo o direito de qualquer interessado impugnar o presente Edital. Além disso, entendeu que a Lei 8.666/1993 não impôs formas de efetuação do protocolo, não havendo óbices à utilização de outros meios admitidos, sobretudo o meio eletrônico.

32. A defendente afirmou que não havia proibição de que os pedidos de esclarecimentos fossem realizados por e-mail no edital questionado, pelo contrário, alegou que a Administração sempre esclarece as dúvidas dos licitantes por e-mail. Afirmou, também, que a mera proibição constante no edital de que as manifestações fossem feitas por e-mail não implicava necessariamente que *“só se podiam apresentar impugnações e recursos presencialmente, mas que todos os outros meios exceto o e-mail eram admitidos, como via postal ou fac símile.”*

33. A Unidade Técnica, em sede de reexame (Peça 38, pag 13, código 2649603) entendeu que:

A respeito da alegação da defendente de que o esclarecimento das dúvidas poderia se dar por e-mail, em consulta ao antigo edital (peça 08, Arquivo 2113018 - SGAP, fls. 21/52) tem-se que esse previa claramente que somente consultas protocolizadas por escrito seriam respondidas. Esse, apesar de dispor que os esclarecimentos seriam respondidos por e-mail, não é claro a respeito da possibilidade de encaminhamento de consultas em caso de dúvidas por email. (...)

Pela leitura do texto resta ambiguidade a respeito dos meios admitidos de encaminhamento de consultas. Ao se afirmar que a consulta deve ser feita para a Comissão Permanente de Licitação situada no endereço indicado, gera-se margem para compreensão de que apenas no respectivo endereço seria possível a protocolização de consultas, o que é reforçado pela afirmação em sequência de que as consultas deveriam ser feitas por escrito. Quanto à impossibilidade de impugnação ou apresentação de recurso por e-mail, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL -, esclareceu, em sua análise inicial, que, na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 41 §1º, não consta óbice legal à protocolização de tais elementos por meios eletrônicos, em sintonia com a modernização imposta pela sociedade, mas ao contrário, existe entendimento do Tribunal de Contas da União (acórdão nº 3192/2016) no sentido de que a vedação do uso de meios eletrônicos gera limitação à competitividade. Em análise do novo edital acostado aos autos pela própria defendente (peça 27, Arquivo 2160810 - SGAP, fls. 236/252), permanece a mesma vedação à impugnação do edital por meio de endereço eletrônico, agora de forma explícita inclusive, senão:

X - IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

(...)



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

10.2 - Não serão aceitas impugnações e recursos enviados via e-mail.

XXII - DOS RECURSOS

(...)

22.2 O julgamento dos recursos será realizado pela forma como determina a Lei 8666/93 com suas alterações.

22.3 Os recursos deverão observar os seguintes requisitos:

- a) Serem devidamente fundamentados;
- b) Serem assinados por representante legal da licitante, protocolados por setor de licitações;

c) Não serão aceitos recursos enviados por e-mail

Além da nova peça editalícia continuar em dissonância com o entendimento demonstrado por esta Corte de Contas, a defendente havia alegado, em sua manifestação, que o edital em questão fora modificado de forma a prever a apresentação de impugnação e recursos por e-mail (peça 17, Arquivo 2160796 - SGAP). Entretanto, no documento enviado não houve qualquer modificação.

A partir de tais documentos, é possível atestar que a informação alegada pela defendente a respeito da previsão da possibilidade de impugnação e apresentação de recursos por e-mail se encontra em contradição com a própria documentação trazida pela defendente.

34. Sobre o tema, o Tribunal de Contas consolidou entendimento semelhante ao do denunciante, no que se refere a irregularidade de cláusulas que imponham limitações às possibilidades de impugnação do edital, conforme se observa na decisão abaixo, proferida nos autos da Denúncia nº 1054181, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, publicada em 26/06/2019:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CLÁUSULA RESTRITIVA. IMPUGNAÇÃO E RECURSOS. RECOMENDAÇÃO. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. A limitação das possibilidades para impugnação no edital restringe o direito dos licitantes ao contraditório e ampla defesa previsto no inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal. Tendo em vista a escorreita análise realizada pela Coordenadoria de Fiscalização de Matérias Especiais, em observância ao princípio da eficiência e da economicidade, adoto as razões por essa apresentadas, acostadas às fls. 691/695 dos presentes autos, como o fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem, verbis*: [...] É incongruente não permitir que os licitantes utilizem correio, fax ou correio eletrônico para recebimento das impugnações ou recursos. Destaca-se que o e-mail e outras formas de comunicação atuais já estão sendo utilizadas na Justiça como provas dentro dos processos, principalmente em casos trabalhistas e de consumidor. [...] Entende-se, portanto, que deve ser recomendado à Administração que nos próximos editais não estipule que as impugnações e recursos devam ser protocolados na Prefeitura, devendo ser possibilitado também o recebimento por meios usuais, quais sejam, “pessoalmente, mas também por correio, fac-símile ou e-mail, desde que recebidos no prazo estipulado



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

nos termos da lei e, em seguida, protocolizados pela Administração, para que se registre a data e horário do recebimento”.

35. Dessa maneira, diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas entende que permanece a irregularidade no novo Edital em análise, tendo em vista que foi vedada a apresentação de impugnação ou recurso por meio de endereço eletrônico, vedação essa que está em discrepância com o entendimento jurisprudencial admitido pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Diante disso, deve ser aplicada multa aos responsáveis: Sra. Rosilene Aparecida Mendonca de Paulo (Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Lagoa da Prata e Signatária do Edital de Tomada de Preços nº 006/2019) e Sr. Paulo César Teodoro (Prefeito Municipal de Lagoa da Prata à época).

II-b) Da exigência de atestado de que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), para fins de habilitação jurídica:

36. O Denunciante apontou como irregular o item 8.2, alínea “a”, subitem 6, que exige das licitantes a apresentação de comprovante atestando que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS):

8.2 - DOCUMENTOS PARA CADASTRAMENTO - CRC a) Habilitação jurídica:
[...]

6. Apresentação de comprovante atestando que a empresa não consta no CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS OU SUSPENSAS (CEIS).

37. O Denunciante alegou, em síntese, que tal exigência consiste em cláusula abusiva e restritiva, pois não se encontra no rol de documentos exigidos pelos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993. Ademais, aduziu que não é possível emissão do referido comprovante no site do Portal da Transparência. Colacionou, ainda, resposta à consulta realizada junto à Controladoria Geral da União (CGU), que confirmou a não emissão de certidão negativa relacionada a registros do CEIS. Ainda de acordo com a resposta da CGU, *“os órgãos têm utilizado no lugar da certidão, a pesquisa negativa no CEIS com os parâmetros da empresa ou pessoa física que deseja consultar”*. Assim, entendeu o Denunciante que a comprovação de que a empresa não consta no referido cadastro deve ser feita mediante consulta realizada pelo próprio pregoeiro, em tempo real, e não pela apresentação de comprovante por parte das licitantes.
38. A defendente afirmou que, em uma leitura atenta das cláusulas, o edital questionado não exigia a apresentação de certidão negativa do cadastro no CEIS, até porque tal portal não emite certidões. Alegou que a comprovação de não inscrição poderia ser feita por meio de apresentação de resultado de busca com o número de CNPJ, com mera impressão da página da internet com a mensagem *“nenhum registro encontrado”*. Dessa forma, não estaria o edital limitando a



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

competitividade, dado que não exigia a emissão de certidão, mas mera impressão da página de consulta. Ainda afirmou que a admissão de empresa inidônea é criminalizada pela Lei nº 8.666/1993, por meio do art. 97, o que faria da cláusula discutida uma exigência prudente e que é adotada por todos os entes públicos, sem violação da competitividade.

39. A Unidade Técnica, em sede de reexame (Peça 38, pag 13, código 2649603) afirmou:

(...) o entendimento atual é no sentido de que exigir dos licitantes a apresentação de comprovante que ateste que a empresa não consta no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) trata-se de uma extrapolação dos limites fixados pela Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos cuja tese vem se consolidando nos precedentes deste Tribunal. Ademais, a Unidade Técnica também havia discutido que não restou claro no instrumento convocatório que um simples print ou impressão da página em que conste um resultado negativo para a consulta realizada, seria o suficiente para cumprir o requisito de habilitação jurídica, sendo que tal generalização aliada à impossibilidade de emissão de certidões junto a referida página eletrônica, poderia levar as empresas licitantes a erro e gerar indevidas inabilitações, não procedendo portanto, os argumentos de defesa apresentados. Ao analisar o novo edital acostado aos autos pela própria defendente (peça 27, Arquivo 2160810 - SGAP, fls. 236/252), é possível verificar, contudo, que foi retirada a exigência de apresentação de comprovante de que a empresa não consta no cadastro nacional de pessoas inidôneas e suspensas (CEIS) (grifos nossos).

40. Diante do exposto, entende-se que foram sanadas as irregularidades averiguadas anteriormente e, portanto, não há ilicitude neste item.

II c) Da exigência de índices contábeis para empresas recém constituídas.

41. O Denunciante também apontou irregularidade referente ao item 8.2, alínea “c”, nº 2 do Edital ora analisado:

8.2 - DOCUMENTOS PARA CADASTRAMENTO
- CRC: [...]
c) Qualificação Econômico-Financeira;

[...]

Balço Patrimonial e demonstrações contábeis relativas ao último exercício social, pelas quais se comprovem a saúde financeira da empresa, pela apresentação de LIQUIDEZ CORRENTE (LC) maior ou igual a 1,10 (um vírgula dez), LIQUIDEZ GERAL (LG) maior ou igual a 1,20 (um vírgula vinte) e ENDIVIDAMENTO TOTAL (ET) menor ou igual a 1,05 (um vírgula zero cinco), calculado da seguinte forma:

LC = Ativo circulante ;

$$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$



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

LG =Ativo circulante+ Realizável a longo prazo	ET= Exigível Total
<u>Passivo Circulante + Exigível a longo prazo</u>	e
	<u>Passivo Total</u>

42. Por fim, o denunciante firmou que, *“apesar do dispositivo possibilitar a apresentação de Balanço do Abertura pelas empresas recém-criadas, ele exige também que as empresas nestas condições façam o cálculo dos meses que antecedem a licitação, e que tais índices sejam compatíveis com aqueles exigidos no Edital”*. Desta maneira, restaria impossibilitada a participação de empresas recém-criadas, mesmo que tenham condições de executar a obra, pois as empresas que se encontram nestas condições, em regra, possuem índices iguais a zero. Em seguida, como reforço de seus argumentos, colacionou decisão do Tribunal de Regional Federal da 3ª Região e parecer nº 13/04, do Conselho Federal de Contabilidade.
43. A defesa alegou que a empresa que fosse constituída no ano de exercício de ocorrência da licitação *“deveria satisfazer a exigência editalícia mediante balanço de abertura, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União”*. Afirmou, também, que a inabilitação da empresa M.A.P. Transportes e Construções LTDA. se deu por não atingir o índice previsto no edital, visto que a referida empresa apresentou balanço com índice zero, como se fosse empresa nova. Entretanto, tal empresa teria iniciado suas atividades em novembro de 2018, quase um ano antes da abertura da sessão de licitação.
44. Em sua análise inicial, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação concluiu, com base no entendimento do Tribunal de Contas, que, quanto à qualificação econômico-financeira, a Administração Pública deve prever que as empresas constituídas no mesmo exercício financeiro apresentem balanço de abertura, tendo em vista que ainda não possuem balanço patrimonial e a Administração Pública deve se abster de exigir índices econômicos de tais empresas, por ainda não possuírem operações contábeis.
45. Dessa maneira, apesar de ser regular a exigência de balanço de abertura, não se encontra em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas a exigência prevista no edital de apresentação de cálculo de índices correspondentes aos meses anteriores a data da licitação, bem como a exigência de que se atenda aos índices exigidos no edital, conforme previa o item 8.2.
46. A argumentação da defendente não aborda a irregularidade a respeito de tais exigências; limita-se a *“dizer que a apresentação de balanço de abertura está em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União, bem como em discutir a inabilitação da empresa M.A.P. Transportes e Construções LTDA. devido ao não atendimento do índice previsto no edital”*.
47. Compulsando-se os autos, o Ministério Público de Contas verificou que o novo edital apresentado pela defendente (peça 27, Arquivo 2160810 - SGAP, f. 236/252), a qual substituiu o edital indicado anteriormente, manteve integralmente o texto do item 8.2 e, portanto, a irregularidade referente a este item não foi corrigida. Dessa maneira, deve ser aplicada multa aos responsáveis,



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

Sra. Rosilene Aparecida Mendonca de Paulo (Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Lagoa da Prata e Signatária do Edital de Tomada de Preços nº 006/2019) e Sr. Paulo César Teodoro (Prefeito Municipal de Lagoa da Prata à época).

II-d) Da ausência de parâmetros objetivos para análise dos atestados de capacidade técnica:

48. O Denunciante afirmou que o item 8.2, alínea “b”, n. 02 do Edital é irregular. Primeiramente citou o item, conforme exposto a seguir:

8.2 - DOCUMENTOS PARA CADASTRAMENTO - CRC: [...]

b) Qualificação Técnica: [...]

2. Um atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa Jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA ou no CAU, acompanhados de Certidão de Acervo Técnico - CAT, específica para a obra referida no Atestado, comprovando que o profissional (is) indicado (s) para ser (em) o (s) responsável (is) técnico (s) da obra, executou (aram) os serviços semelhantes como objeto desta licitação.

49. Em seguida, alegou que o dispositivo acima “*não apresenta parâmetros objetivos para análise da capacidade técnica, deixando margem à subjetividade do Órgão Licitante. Seria necessário a indicação dos itens de maior relevância para a execução da obra, conforme disposições do artigo 30, inciso II da Lei 8.666/1993.*”

50. Por fim, concluiu que “*as lacunas do referido item comprometeriam a isonomia entre os licitantes e possibilitaria a contratação de empresas que não possuam a qualificação técnica necessária*”.

51. A defendente limitou-se a afirmar que:

(...) a cláusula questionada estaria de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União disposto em seu manual de licitações, ao que alegou não se vislumbrar margem de subjetividade.

52. A Unidade Técnica, em sede de reexame (Peça 38, pag 13, código 2649603), concluiu:

A respeito dos argumentos alegados pela defendente quanto aos parâmetros para análise dos atestados de capacidade técnica, verifica-se que essa apresentou os mesmos argumentos anteriormente apresentados pelo prefeito municipal, os quais seriam de que a cláusula questionada está de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União e o próprio Manual de Licitações. Nesse sentido, tais argumentos já foram devidamente discutidos e refutados pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação em sua análise inicial.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Em análise do novo edital apresentado (peça 27, Arquivo 2160810 - SGAP, fls. 236/252), verifica-se que não houve adequação do edital ao apontado.

Assim sendo, tem-se que foi mantida a irregularidade averiguada mesmo com a alteração do edital, ao que esta Unidade Técnica entende pela manutenção desse apontamento. (grifos nossos)

53. A Lei 8.666/1993 trata dos requisitos de habilitação no procedimento licitatório, em seus artigos 28 a 33. No caso em análise, interessa-nos as disposições do artigo 30, que elenca os documentos que poderão ser exigidos como comprovação de qualificação técnica. Conforme artigo 30:

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.

54. 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. Em outros termos, os únicos documentos passíveis de serem solicitados para a comprovação da qualificação técnica em certame licitatório são os previstos na Lei n. 8.666/93.
55. Ressalta-se que a qualificação técnica em procedimentos licitatórios deve ser considerada sob dois aspectos. O primeiro se refere à qualificação técnico-operacional e a qualificação técnico-profissional (art. 30, § 1º, I).
56. Isto posto, sendo necessária a exigência de qualificação técnica, caberá à Administração Pública analisar quais seriam as exigências - previstas legalmente - indispensáveis à prestação do serviço objeto da licitação.
57. *In casu*, considerando que a modalidade licitatória adotada pela Administração Pública foi a Tomada de Preços nº 006/2019, o objeto do certame abrange a contratação de empresa para prestação de serviços de reforma da quadra nossa Senhora das Graças.
58. No que tange ao disposto no Item 8.5 da Tomada de Preços nº 006/2019, observa-se que o requisito está relacionado à comprovação de aptidão para desempenho do objeto licitado, em conformidade com o art. 30, II e § 3º, da Lei n. 8.666/93. Portanto, haja vista a autorização legal expressa, é plenamente admissível a



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

- exigência de atestados de capacidade técnica operacional, o que, aliás, é uníssono tanto na doutrina quanto na jurisprudência pátrias.
59. Por outro lado, carece de previsão legal e regulamentar a exigência de que os licitantes comprovem sua capacidade técnico-operacional por meio de atestados registrados no CREA.
60. Isso porque, atualmente, o Manual de Procedimentos Operacionais do CREA informa que essa autarquia de fiscalização não registra atestados de capacidade técnica em nome de pessoas jurídicas. Vale conferir o trecho do documento adiante transcrito:
- “Capítulo IV - Do registro do Atestado
[...]
1.3. Recomendação
Esclarecer às comissões de licitação, aos profissionais e às empresas que:
- o atestado registrado no Crea constituirá prova da capacidade técnico-profissional para qualquer pessoa jurídica desde que o profissional citado na CAT:
 - esteja a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico, conforme Certidão de Registro e Quitação da pessoa jurídica; ou
 - venha ser a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico, conforme declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas.
 - o atestado registrado no Crea não fará prova de capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica contratada citada no documento nos casos em que o profissional não mais estiver à ela vinculado;
 - o atestado não poderá ser registrado no Crea no caso em que os dados técnicos não tenham sido declarados por profissional habilitado;
 - A declaração dos dados técnicos do atestado será verificada da seguinte forma:
 - pela identificação do profissional que os declarou no próprio atestado ou em declaração anexa apresentada pelo contratante;
 - por meio de laudo emitido por profissional habilitado que confirme os dados declarados inicialmente por leigo em face da obra ou serviço realizado.
61. 60. Saliente-se que a impossibilidade fática de que os atestados de capacidade técnica operacional sejam registrados nos conselhos profissionais (CREA e CAU) foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 656/2016 - Plenário, e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Agravo n. 932517.
62. A fim de elucidar o entendimento jurisprudencial sobre o tema, colacionam-se os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União:
- “1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011”.
- (Acórdão 128/2012 - 2ª Câmara) (grifo nosso)
- “9.4. dar ciência ao Município de Itagibá/BA, de modo a evitar a repetição das irregularidades em futuros certames patrocinados com recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

federais, de que: (...) 9.4.2. a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 - TCU - 2ª Câmara;”

(Acórdão 655/2016 do Plenário) (grifo nosso)

“É irregular a exigência de que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de licitação seja registrado ou averbado no Crea (art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009), cabendo tal exigência apenas para fins de qualificação técnico-profissional. Podem, no entanto, ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou as anotações e registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização em nome dos profissionais vinculados aos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.”

(TCU. Acórdão 3094/20-Plenário) (grifo nosso)

“É irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.(TCU. Acórdão 1542/21-Plenário) (grifo nosso)

63. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas entende que o item 8.2 da Tomada de Preços é inviabilizador da competitividade na parte em que exige que os atestados de capacidade técnica operacional sejam registrados no CREA ou no CAU, razão pela qual é cabível a aplicação de multa aos Srs. Paulo César Teodoro (Prefeito Municipal de Lagoa da Prata à época) e Rosilene Aparecida Mendonca de Paulo (Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Lagoa da Prata e Signatária do Edital de Tomada de Preços nº 006/2019), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC n. 102/2008).

CONCLUSÃO

64. Preliminarmente, o Ministério Público de Contas rejeita as prejudiciais de mérito referentes a perda do objeto, ilegitimidade passiva e ausência de dano ao erário, pelas razões expostas neste parecer.
- a) Quanto às ilegalidades expostas ao longo deste Parecer, conclui este Ministério Público de Contas que deve ser aplicada multa pessoal, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, ao Sr. Paulo César Teodoro (Prefeito Municipal de Lagoa da Prata à época) e à Sra. Rosilene Aparecida Mendonça de Paulo (Presidente da Comissão Permanente



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

de Licitação do Município de Lagoa da Prata e Signatária do Edital de Tomada de Preços nº 006/2019), no valor de R\$ 30.000,00 (cinco mil reais) para cada.

- b) devido à não exigência de apresentação de atestado de empresas licitantes no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), para fins de habilitação jurídica, o Parquet conclui que não houve irregularidade neste item.

65. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2022.

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