

DENÚNCIA N. 1066567

Denunciante: Norte Consultoria e Assessoria em Negócios Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Conceição do Mato Dentro
Responsáveis: José Fernando Aparecido de Oliveira, Prefeito Municipal, Arina Natali Vieira Peixoto, Presidente da Comissão Permanente de Licitação
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA UTILIZAÇÃO DE SOFTWARES. EXIGÊNCIA DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA, NÃO EXIGIDOS EM LEI. RESTRIÇÃO À AMPLA COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR DE 100% DO OBJETO LICITADO. PRESENTES OS REQUISITOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A Lei n. 8.666/93, acerca da habilitação em qualificação técnica, disciplina taxativamente a documentação exigível, não sendo razoável exigências que não se amparam nos dispositivos desta lei, não autorizando que a norma seja interpretada de forma ampla e irrestrita.
2. É irregular a exigência quanto a experiência anterior de 100% do objeto licitado, isto é, não se admite exigir que os licitantes comprovem por meio de atestados de capacidade técnica terem executado, anteriormente, serviços idênticos ao que o órgão promotor da licitação pretende contratar.
3. Os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar, isto é, a Administração deve definir no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e definir em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência por meio dos atestados de capacidade técnica.
4. A comprovação de experiência técnica será feita por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nos termos do § 1º, art. 30, da Lei nº 8.666/93.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

11ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 11/04/2019

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Submeto à deliberação desta egrégia Câmara, para *referendum*, em cumprimento ao disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão monocrática por mim proferida, nos autos do processo de denúncia em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Denúncia apresentada por Norte Consultoria e Assessoria em Negócios Ltda., em face do edital do Processo nº 014/2019, Tomada de Preços n. 006/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Conceição do Mato Dentro, objetivando o “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e consultoria em gestão pública para utilização de Softwares, tendo em vista a necessidade de profissionais especializados nos serviços a serem prestados que dependem de conhecimento específico na área pública, em especial as normativas do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, conforme especificado no Anexo I [...]”, do edital, fl. 16.

A presente Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 03/04/2019, distribuída à minha relatoria no mesmo dia às 18h44min, (fl. 35), com a abertura da licitação designada para o dia 04/04/2019 às 09h30min (fl. 16).

Acostados à Denúncia de fls. 01/07, vieram os documentos de fls. 08/31, entre eles o instrumento convocatório, fls. 16/31.

Em síntese, a denunciante insurgiu contra os seguintes itens do edital:

- a) Item 4.2.1.3.1.1 - Contador – Conclusão em curso de graduação em bacharelado em Ciências Contábeis, com MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria, ou assemelhados, devidamente credenciado e aprovado pelo Ministério da Educação e registro profissional na entidade competente, dentro do prazo de validade e em dia;
- b) Item 4.2.1.3.1.2 – Administrador – Conclusão em curso de graduação em bacharelado em Administração e com Pós-Graduação em Gestão Pública ou Gestão de Pessoas, devidamente credenciado e aprovado pelo Ministério da Educação e registro profissional na entidade competente, dentro do prazo de validade e em dia;
- c) Item 4.2.1.3.1.3 - Advogado – Conclusão em curso de graduação em bacharelado em Direito e com Pós-Graduação na área Pública, devidamente credenciado e aprovado pelo Ministério da Educação e registro profissional na entidade competente, dentro do prazo de validade e em dia;
- d) 4.2.1.3.2 – Certificação de participação dos integrantes da equipe técnica em capacitações na área de contabilidade aplicada ao setor público. Serão aceitos apenas as certificações emitidas por órgão oficiais da classe ou governamentais (CFC, CRC, OAB, STN, Tribunais de Contas ou Escolas de Governo, Associações de Municípios).
- e) Item 4.2.1.5 - Atestado de Capacidade Técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado onde ateste que a licitante já tenha prestado serviços da mesma natureza do presente edital e que os mesmos foram executados de maneira satisfatória quanto à qualidade e prazos, compreendendo os serviços de: Contabilidade Pública, Tesouraria e Finanças Públicas, Administração de Recursos Humanos, Administração de Materiais (Compras/Almoxarifado/Patrimônio) e Controle de Frotas.

Ao final, solicitou a suspensão do certame.

Em análise perfunctória dos apontamentos constantes da Denúncia, em razão da exiguidade do tempo, uma vez que a sessão de abertura dos envelopes ocorreu em 04/04/2019, pude constatar a pertinência de possíveis irregularidades destacadas, cuja presença comprometeria os objetivos do procedimento licitatório e, assim, havendo indícios suficientes do *fumus boni iuris*.

Pois bem, discorre a denunciante no sentido de que o edital em seu item 4.2.1 – Qualificação Técnica, promoveu exigências que tem o nítido condão de restringir a ampla participação de licitantes interessadas, violando o princípio basilar do procedimento licitatório, qual seja, da ampla competitividade e, ainda, os dispostos nos arts. 3º e 30, da Lei n. 8.666/93.

Ademais, argumentou que:

[...] a exigência de curso de pós-graduação e MBA, comprovação de realização de cursos específicos e atestado de capacidade técnica com serviços não correspondentes as atividades de maior relevância, como documento obrigatório para a qualificação técnica dos licitantes extrapola as disposições contidas no art. 30 da Lei n. 8.666/93, que trata da documentação quanto à qualificação técnica na fase de habilitação do procedimento, vez que apresentam-se inibitórias a ampla participação.

Ao final, concluiu que as exigências editalícias teriam condão de causar grave e injustificável restrição a ampla competitividade, bem como direcionamento do certame.

Inicialmente cumpre destacar que de fato, no item 4.2.1 – Qualificação Técnica, consta os subitens supratranscritos, quais sejam, 4.2.1.3.1.1, 4.2.1.3.1.2, 4.2.1.3.1.3 e 4.2.1.3.2, 4.2.1.5, fls. 17/17v.

Da leitura dos itens supratranscritos vale salientar que não seria razoável a exigência de comprovação de experiência por meio de cursos de: (i) Contador com MBA em área específicas (Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria, subitem 4.2.1.3.1.1); (ii) Administrador com pós-graduação (Gestão Pública ou Gestão de Pessoas, subitem 4.2.1.3.1.2); (iii) Advogado com pós graduação na área pública (subitem 4.2.1.3.1.3); (iv) certificados de participação em cursos na área de contabilidade aplicada ao setor público, emitidos por órgãos oficiais da classe ou governamentais (CFC, CRC, OAB, STN, Tribunais de Contas, Escolas de Governo, Associações de Municípios).

As exigências não são razoáveis por não se ampararem nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, acerca da habilitação em qualificação técnica, que disciplina, taxativamente, a documentação exigível, a conferir:

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.

[...]

§ 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:

[...]

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, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

[...] (g.n.)

Resta claro que o inciso II, do dispositivo supracitado, permite que, para a comprovação da qualificação técnica operacional da licitante é possível que o instrumento convocatório exija indicação da estrutura da empresa para prestar os serviços objeto do futuro contrato, qual seja, instalações, aparelhamento e pessoal técnico, podendo ser solicitado informações quanto à qualificação dos membros da equipe. Veja-se que a redação legal não permite inserir nos editais exigências quanto à formação do pessoal técnico.

O dispositivo não autoriza, ainda, que a norma seja interpretada de forma ampla e irrestrita, cada qual exigindo esse ou aquele documento, um ou mais, com o objetivo de comprovar a qualificação técnica dos membros da equipe, como no edital sub examine, que incluiu comprovação de que o Contador, Advogado, Administrador e membros da equipe possuam cursos específicos.

Nesse sentido, vale destacar a deliberação da Segunda Câmara desta Corte de Contas, na Denúncia n. 997814, de minha relatoria, sessão de 30/10/2018, assim ementada:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE SEDE OU FILIAL EM LOCAL ESPECÍFICO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE CADASTRO PRÉVIO PARA PARTICIPAÇÃO EM CONCORRÊNCIA. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EMITIDO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO PARA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA, NÃO EXIGIDOS EM LEI. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS COMO ANEXO DO EDITAL. PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ROTINEIROS. RESTRIÇÃO À APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES E RECURSOS. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTAS.

[...]

5. A exigência de cursos de pós-graduação para comprovação da capacidade técnica extrapola o rol do art. 30 da Lei n 8.666/93, que limita os documentos de habilitação passíveis de comprovação da capacidade técnica operacional e profissional, e, nesse sentido, resta claro que o dispositivo não autoriza que a norma seja interpretada de forma ampla e irrestrita, cada qual exigindo esse ou aquele documento, um ou mais, com o objetivo de comprovar a qualificação técnica dos membros da equipe.

Em relação à exigência inserida no item 4.2.1.5 - Atestado de Capacidade Técnica, verifica-se, também, plausibilidade nas alegações da denunciante, nos seguintes termos:

2) Ora, não de necessita de esforço hercúleo para constatar, de plano, as inúmeras irregularidades no edital em comento, sendo elas, sem síntese [...] (iii) exigência de **atestado de capacidade técnica** para comprovação de realização de serviço compatível com o objeto, **com especificidades e descrição esmiuçada das atividades, exigindo-se atividade idêntica em 100% do objeto licitado**, exigências essas que violam sobremaneira o que dispõe o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, artigo 3º e 30 da Lei de Licitações, bem como a jurisprudência pátria desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. [grifos no original] [sic]

O item 4.2.1.5 do edital, de fato, exige atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado com vistas a demonstração de experiência anterior em quantitativo equivalente a 100% dos serviços a serem contratados, executados de forma satisfatória quanto à qualidade e prazos, compreendendo os mesmos serviços ora licitados, quais sejam, contabilidade pública, tesouraria e finanças públicas, administração de recursos humanos, administração de materiais (compras/almoxarifado/patrimônio) e controle de frota, conforme descrito no Anexo I, Termo de Referência (fls. 22v/24).

Quanto a essa matéria, o Tribunal de Contas da União, bem como esta Corte de Contas Mineira, já proferiram diversos julgados pela irregularidade de exigência quanto a experiência anterior de 100% do objeto licitado, isto é, não se admite exigir que os licitantes comprovem por meio de atestados de capacidade técnica terem executado, anteriormente, serviços idênticos ao que o órgão promotor da licitação pretende contratar.

Assim, e por isso, os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar, isto é, a Administração deve definir no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e definir em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% de experiência por meio dos atestados de capacidade técnica.

Cito, a exemplo, o Acórdão 1052/2012, do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO. EMPRESA LICITANTE. CLÁUSULA RESTRITIVA À COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO. EXIGÊNCIAS NA FASE DE HABILITAÇÃO QUE EXTRAPOLAM OS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES.

Consoante a jurisprudência assente deste Tribunal, é indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.

[...] (TCU. Acórdão 1052/2012 – Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Sessão 02/5/2012. DOU 10/5/2012)

Esta Corte de Contas segue o mesmo entendimento, conforme decisão exarada nos Recursos Ordinários nºs 969647 e 977515:

RECURSOS ORDINÁRIOS. DENÚNCIA. CONHECIMENTO. MÉRITO. SUBSCRITOR DO EDITAL DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA DE 100% DO QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DESNECESSÁRIA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. O subscritor do edital de licitação é responsável pelo seu conteúdo, ainda que o documento tenha sido elaborado com base em minuta disponibilizada por órgão central da administração ou tenha sido submetido à apreciação de assessoria jurídica.

2. É admissível a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços, desde que devidamente justificados e limitados às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, não podendo ultrapassar 50% do quantitativo licitado.

Ademais, da forma como exigido no edital, no citado item 4.2.1.5, somente empresas que tenham prestado serviços dessa natureza para pessoas jurídicas de direito público conseguiriam ter os atestados para fins de comprovação, o que constitui uma restrição, e, nos termos do § 1º, art. 30, da Lei nº 8.666/93, a comprovação de experiência técnica será feita por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Diante do exposto, concluo que a exigência de cursos de capacitação para os profissionais componentes da equipe técnica, para comprovação da capacidade técnica, bem como a exigência de comprovação de experiência anterior de 100% do objeto licitado extrapolam o rol do art. 30, da Lei n. 8.666/93, o que evidencia a presença do *fumus boni iuris* – mesmo que em juízo de cognição sumária - em razão de exigências no edital que podem comprometer a sua legalidade (art. 300, CPC).

Lado outro, resta configurado, também, o *periculum in mora*, já que a sessão de abertura ocorreu em 04/04/2019, e que a continuidade da licitação nos moldes como deflagrada pela municipalidade pode trazer vultosos prejuízos para a Administração, uma vez que restringe o leque de possíveis interessados que atendam às exigências, com a consequente desvantajosidade da contratação.

Desse modo, no exercício da competência prevista no art. 197, caput e §§ 1º e 2º c/c art. 264, do Regimento Interno deste Tribunal, determino, inaudita altera parte, ad referendum da 2ª Câmara, a suspensão liminar do certame, devendo os responsáveis suspenderem a Tomada de Preços n. 006/2019, na fase em que se encontra, e se absterem de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no edital em exame, quanto aos apontamentos que fundamentaram esta decisão, sob pena de multa pessoal no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008.

Intimem-se o Sr. José Fernando Aparecido de Oliveira, Prefeito Municipal e a Sra. Arina Natali Vieira Peixoto, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, na forma do art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG para que comprovem a suspensão do procedimento licitatório, no prazo de **02 (dois) dias** e encaminhem documento comprobatório, incluindo extrato da publicação, sob pena de aplicação da multa acima referida.

Intime-se a denunciante, na forma prevista no art. 166, §1º, inciso VI, do RITCMG.

Comprovada a suspensão, junte-se, ou transcorrido o prazo fixado *in albis*, retornem-me os autos.

Posto isso, com fundamento no § 1º, do art. 264, do Regimento Interno desta Corte, submeto a decisão mencionada à ratificação deste Colegiado, objetivando sua plena eficácia.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Referendo a decisão de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma. Também referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que: **I)** determinou, nos termos do art. 197, caput e §§ 1º e 2º c/c art. 264, do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão liminar do certame, devendo os responsáveis suspender a Tomada de Preços n. 006/2019, na fase em que se encontrava, e se absterem de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no edital em exame, quanto aos apontamentos que fundamentaram a decisão, sob pena de multa pessoal no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008; **II)** determinou a intimação do Sr. José Fernando Aparecido de Oliveira, Prefeito Municipal e da Sra. Arina Natali Vieira Peixoto, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, na forma do art. 166, § 1º, inciso VI, do RITCMG para que comprovassem a suspensão do procedimento licitatório, no prazo de 02 (dois) dias e encaminhassem documento comprobatório, incluindo extrato da publicação, sob pena de aplicação da multa acima referida; **III)** determinou a intimação da denunciante, na forma prevista no art. 166, §1º, inciso VI, do RITCMG; **IV)** determinou que fossem retornados os autos ao Relator, uma vez comprovada a suspensão, juntado o comprovante aos autos ou transcorrido o prazo fixado *in albis*.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de abril de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência