



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*

*Documento TC 18929/19*

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa – Secretaria de Planejamento

Natureza: Denúncia - Licitação

Denunciante: JS ASSESSORIA CONSULTORIA DE LICITAÇÃO

Representante: Jefferson Stefânio Laurentino de Andrade

Denunciada: Prefeitura Municipal de João Pessoa – Secretaria de Planejamento

Responsável: Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira (Secretária)

Interessado: Eduardo Henrique Marinho Alves (Presidente da Comissão de Licitação)

Procurador: Caio Felipe Caminha de Albuquerque

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**DENÚNCIA.** Prefeitura Municipal de João Pessoa. Secretaria de Planejamento. Denúncia. Concorrência 33004/2020. Contratação de empresa especializada para construção da praça Maria Célia Feitosa, em Paratibe, João Pessoa, conforme projeto básico. Exigência de atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da empresa licitante, conforme preceitua o § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, acompanhado da CAT (Certidão de Acervo Técnico) do responsável, emitida pelo CREA ou CAU. Conhecimento da denúncia. Improcedência. Comunicação. Arquivamento.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 01192/20**

**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de denúncia, com pedido cautelar, apresentada pela empresa JS ASSESSORIA CONSULTORIA DE LICITAÇÃO (CNPJ 22.195.782/0001-02), representada pelo Senhor JEFFERSON STEFÂNIO LAURENTINO DE ANDRADE, em face da Prefeitura Municipal de João Pessoa, especificamente da Secretaria de Planejamento, sob a gestão da Secretária, Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA, e da Comissão de Licitação da Prefeitura, sob o comando do Presidente, Senhor EDUARDO HENRIQUE MARINHO ALVES, sobre irregularidade na Concorrência 33004/2020, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para construção da praça Maria Célia Feitosa, em Paratibe, João Pessoa, conforme projeto básico, em andamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*  
*Documento TC 18929/19*

Em síntese, a empresa alegou irregularidade na exigência de atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da empresa licitante, conforme preceitua o § 1º do art. 30 da Lei 8.666/93, acompanhado da CAT (Certidão de Acervo Técnico) do responsável, emitida pelo CREA ou CAU (fls. 2/134).

Pronunciamento da Coordenação da Ouvidoria (fls. 136/138) sugeriu o recebimento da matéria como denúncia, para instrução nos termos do RI/TCE/PB.

A Auditoria, em relatório (fls. 144/156) lavrado pelo Auditor de Contas Públicas - ACP Luzemar da Costa Martins, subscrito pelo Chefe de Divisão Auditor de Contas Públicas - ACP Gláucio Barreto Xavier, entendeu pela:

1) citação da Senhora Secretária de Planejamento do Município de João Pessoa, DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA; do Presidente da CPL Responsável pela condução da Concorrência Pública 33.004/2020, EDUARDO HENRIQUE MARINHO ALVES; e, do responsável pela emissão do Parecer Jurídico ratificando a conformidade do Edital da licitação com as exigências legais, para, no prazo regimental, tomarem conhecimento deste relatório exordial e apresentarem, conjunta ou isoladamente, esclarecimentos quanto à irregularidade apontada;

2) expedição de recomendação à Administração municipal que evite repetir nos editais de licitação, sob pena de julgamento irregular do procedimento, a exigência de que para comprovação técnico-operacional os ATESTADOS APRESENTADOS SEJAM ACOMPANHADOS DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO (CAT) emitida em nome do Responsável Técnico – como exigido no item 7.3.1 do procedimento objeto da denúncia.

A medida cautelar não foi concedida, pois, naquela cognição preliminar, não se vislumbravam os seus requisitos consubstanciados na presença do bom direito e no perigo da demora.

Acatadas as indicações da Auditoria pelo relator, o processo seguiu à Segunda Câmara para as citações, mas só foram efetuados os chamamentos da Secretária e do Presidente da Comissão de Licitação.

Defesas apresentadas por meio dos Documentos TC 31843/20 (fls. 168/220) e TC 31844/20 (fls. 223/232), sendo analisadas pela Auditoria em relatório de fls. 239/258, da lavra do mesmo ACP, mas agora subscrito pela ACP Sara Maria Rufino de Sousa (Chefe de Divisão) e ACP Gláucio Barreto Xavier (Chefe de Departamento), no qual assim concluiu:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 06575/20  
Documento TC 18929/19

#### 4. Conclusão

Em face de todo o exposto, sugiro, se outro não for melhor juízo:

4.1 Conhecer da Denúncia, acolhendo-a em parte, para reconhecer a necessidade de retificação futura da redação do item 7.6.3.1, para melhor **conformação de seu teor com os ditames do art. 30 da Lei 8666/93**, mantendo-se inalterado o EDITAL do PROCEDIMENTO LICITATÓRIO QUESTIONADO por reconhecer que, **no caso concreto**, o item questionado não afetou a competitividade do certame;

4.2 Ratificar recomendação à Administração municipal para que evite repetir nos editais de licitação, **sob pena de julgamento irregular do procedimento, no futuro**, a exigência de que para comprovação técnico-operacional os ATESTADOS APRESENTADOS **SEJAM ACOMPANHADOS DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO (CAT) emitida em nome do Responsável Técnico – como exigido no item 7.3.1 do procedimento objeto da denúncia**; e,

4.3 A recomendação acima **não elimina a possibilidade da CPL/Pregoeiro, em diligências, com o fim de CONFIRMAR A LEGITIMIDADE DE ATESTADOS APRESENTADOS solicite do Licitante outras informações, inclusive a CAT dos responsáveis pelos Serviços que constem de atestados apresentados.**

Às fls. 261/289 foi anexado o Documento TC 35382/20, pelo qual a ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS requereu que os pareceristas jurídicos não sejam incluídos no polo passivo das demandas pela simples emissão de opinião jurídica, em prestígio das prerrogativas da advocacia pública e da defesa eficiente dos interesses públicos. Salientou a ausência de amparo legal para a responsabilização de pareceristas jurídicos sem a comprovação de dolo ou erro grosseiro. Acrescentou que assim vêm decidindo o Supremo Tribunal Federal (STF - MS 24073 / DF e MS nº 24631-6/DF) e o Tribunal de Contas da União (TCU Acórdão 462/2003, Acórdão n.º 1857/2011 e Acórdão n.º 1591/2011-Plenário), conforme dispõe o art. 184 do Código de Processo Civil. O pedido foi indeferido, conforme despacho de fls. 271/273.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 292/301), opinou pela improcedência da denúncia e comunicação aos interessados.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 06575/20  
Documento TC 18929/19

**VOTO DO RELATOR**

**Preliminarmente**, convém destacar que a presente denúncia merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, conferindo direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

**No mérito**, cabe acolher o parecer ministerial lavrado nos autos. Eis o teor:

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo e Financeiro. Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa. Denúncia. Licitação de obra pública. Preliminar. Questionamento acerca de sugestão de citação de parecerista jurídico não efetivada. Possibilidade. Exigência editalícia de apresentação de certidão de acervo técnico (CAT) de responsável por obras que certifiquem a capacidade técnico-operacional dos licitantes. Discordância da Auditoria. Possibilidade. Pela improcedência da denúncia e comunicações.*

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de **DENÚNCIA** com pedido de **MEDIDA CAUTELAR** ofertada pelo Sr. **JEFFERSON STEFANIO LAURENTINO DE ANDRADE**, noticiando possíveis irregularidades na **CONCORRÊNCIA Nº 33004/2020**, promovida pela **SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DE JOÃO PESSOA**, sob responsabilidade da Sra. Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira, objetivando contratação de empresa especializada para construção de praça em Paratibe, João Pessoa, no valor de R\$ 1.375.207,79.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*  
*Documento TC 18929/19*

## **2. PRELIMINAR**

Preliminarmente, consta dos autos controvérsia a respeito da citação do parecerista jurídico do certame sugerida pela Auditoria, referendada pelo Exmo. Relator e não realizada, por provável lapso, pelo órgão responsável desta Corte de Contas.

A defesa do gestor, bem como a Associação dos Procuradores do Município de João Pessoa (APJP) suscitaram que, conforme Código de Processo Civil e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União, um parecerista jurídico só pode ser responsabilizado quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

Absoluta verdade.

Entretanto, importa assentar que a citação sugerida pela Auditoria deu-se tão somente para prestação de esclarecimentos, não havendo, nos autos, qualquer responsabilização ou imputação de irregularidade ao emissor do parecer jurídico.

Neste diapasão, convém afirmar que, segundo jurisprudência do TCU, pareceristas podem responder pelos seus atos junto a este Tribunal:

*O parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com gestores por irregularidades na aplicação de recursos públicos. O parecer jurídico integra e motiva a decisão a ser adotada pelo ordenador de despesas.*

*Acórdão 825/2014-Plenário, TC 030.745/2011-0, relatora Ministra Ana Arraes, 2.4.2014*

*A emissão de parecer jurídico eivado de vícios grosseiros e preordenado a respaldar a contratação direta indevida de serviço*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20  
Documento TC 18929/19*

*técnico profissional especializado, por suposta inexigibilidade de licitação, sujeita seu autor à apenação com multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992*

*Acórdão n.º 2176/2012-Plenário, TC-017.505/2011-9, rel. Min. André Luís de Carvalho, 15.8.2012*

*O parecer jurídico, mesmo aquele de caráter eminentemente opinativo, pode ensejar a responsabilização do agente que, injustificadamente, descuidou do seu dever de bem opinar e orientar*

*Acórdão n.º 2739/2010-Plenário, TC-019.814/2007-1, rel. Min. Augusto Nardes, 13.10.2010*

Ora, se o Tribunal de Contas, seja da União, seja da Paraíba, pode responsabilizar um parecerista jurídico quando vislumbrar erro grosseiro, este, obviamente tem a prerrogativa de citá-lo.

Apesar de não verificar ilegalidade na mera citação de pareceristas jurídicos, entendo que esta é medida excepcional, a ser empregada apenas quando existentes fortes indícios de dolo, ou em caso teratológico, o que não se verifica no caso concreto.

A controvérsia apresentada pode ser utilizada para que este Tribunal aprimore seus processos de trabalho, definindo uma estratégia para que se discuta e determine os limites e diretrizes para citação de pareceristas jurídicos.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO**

Sobre o mérito da denúncia, tem-se um questionamento sobre a legalidade do item 7.6.3.1 do Edital da CONCORRÊNCIA Nº 33004/2020, que estabelece na seção referente a comprovação de capacidade Técnico-Operacional para Habilitação de interessados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 06575/20  
Documento TC 18929/19

7.6.3.1 - Apresentação de atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da empresa licitante conforme preceitua o § 1º do Art. 30 da Lei 8.666/93, **acompanhado da CAT (Certidão de Acervo Técnico) do responsável técnico emitida pelo CREA ou CAU por execução dos serviços com características semelhantes ao objeto deste certame licitatório, escolhidos com base nos projetos de arquitetura e engenharia e descritos a seguir, de acordo com a justificativa para qualificação técnica operacional apresentada pela UEM/SEPLAN constante dos autos:**

- a) PASSEIO OU PISO DE CONCRETO SOLDADO IN LOCO USINADO PIGMENTADO SEMI POLIDO ARMADO JUNTAS DE DILATAÇÃO SERRADAS:> 149.60 m2.
- b) PISO EM CONCRETO POLIDO, ARMADO. COM JUNTA SERRADA:> 121.60 m2
- c) PISO INTERTRAVADO COM BLOCO DE CONCRETO:> 173.30 m2

Em suma, o denunciante alega indevida a exigência de apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) do responsável técnico uma vez que *“o CREA não emite CAT para Pessoa Jurídica, e a CPL está fazendo tal exigência no campo que compete a empresa”*.

Apesar de ter considerado a denúncia parcialmente procedente, a Auditoria reconheceu que, ao contrário do alegado pelo denunciante, **o edital não solicitou CAT de Pessoa Jurídica**. Entretanto, considerou que a cláusula questionada não estaria suficientemente clara, o que prejudicaria a lisura do certame, uma vez que a *“a falta de clareza fere a lei”*<sup>1</sup>. Ademais considerou inadequada a solicitação de acompanhamento de CAT do responsável técnico de obras ao Atestado de Capacidade Técnica das empresas licitantes, uma vez que **ou** a requisição seria indevida por não prevista em lei **ou** redundante com o item 7.6.2.1, que requer o CAT do responsável técnico. Destaco trechos relevantes:

***O item 7.6.3.1 não exige que se registre os Atestados perante o CREA, mas sim, que eles estejam:***

---

<sup>1</sup> Folha 152



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 06575/20  
Documento TC 18929/19

*“acompanhado da CAT (Certidão de Acervo Técnico) do responsável técnico emitida pelo CREA ou CAU por execução dos serviços com características semelhantes ao objeto deste certame licitatório”*

*Portanto, não incide tal dispositivo na exigência de que os Atestados de Capacitação Técnica sejam registrados no CREA/CAU, o que é vedado pelas normas do CREA/CAUC e não autorizado pela lei.*

*Todavia, a forma como tal dispositivo se encontra redigido pode ensejar dúvidas e, neste caso, a falta de clareza fere a lei. Ademais, ao exigir que os atestados estejam “acompanhados da CAT” do responsável técnico pelos serviços impõe obrigação não prevista em lei, como sabido, ou tão só redundante posto que no item 7.6.2.1 – para fins de habilitação técnica – já exige a apresentação de CAT que comprove ter o responsável técnico pela empresa ser possuidor de ACERVO TÉCNICO comprovando experiência na execução dos serviços elencados nas alíneas “a” a “c” relacionados neste item do edital – 7.6.2.1.*

*(grifos próprios)*

Em sua defesa, a Secretaria de Planejamento esclarece que as hipóteses levantadas pela Auditoria não se confirmam. É que a requisição de acompanhamento de CAT de responsável técnico de obras similares realizadas pela licitante, prevista na cláusula 7.6.3.1 do edital, tem como objetivo, apenas, legitimar as certidões das empresas apresentadas, in verbis:

*A exigência do item 7.6.3.1 do edital não representa nenhuma inovação em relação às exigências contidas no art. 30 da Lei de Licitações. Está sendo exigido apenas que o atestado de capacidade técnico-operacional apresentado pelo licitante tenha sua legitimidade comprovada. A forma escolhida para a comprovação dessa legitimidade é a juntada da CAT de uma pessoa física para demonstrar que os serviços a que se refere o atestado foram acompanhados por responsável técnico devidamente habilitado e idôneo, não sendo necessário que esse responsável ainda faça parte dos quadros da pessoa jurídica participante do certame.*

*(grifos próprios)*

Verifica-se, portanto, que o CAT da pessoa física requerida no item 7.6.3.1 não se confunde com o do item 7.6.2.1, como suscitou a Auditoria. O



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*  
*Documento TC 18929/19*

primeiro se refere a profissional responsável por obras similares realizadas pelas empresas, enquanto o segundo de profissional vinculado à empresa, ao menos até início da habilitação no certame, ou seja, tratam-se de comprovação de capacidade técnico-operacional da empresa e técnico-profissional de quem poderá realizar a obra.

Como já mencionado, o intuito seria de aumentar a confiabilidade das certidões apresentadas pelas empresas para comprovar experiência no tipo de obra contratada, diminuindo, assim, eventuais fraudes de interessados mal intencionados.

A Auditoria apela para a presunção de boa-fé no relacionamento entre Administração-Administrado que deveria se apoiar o Poder Público para considerar válidas as certidões requisitadas. Ora, fosse a boa-fé suficiente para quaisquer alegações, não se faria necessária o pedido de nenhuma certidão. Bastaria acreditar que as licitantes possuem a experiência declarada de próprio punho. Ademais, é de interesse público, da Administração e de todos os concorrentes sérios, que os certames sigam regras capazes de afastar eventuais fraudes. Em verdade, a demonstração de capacidade técnica tem a finalidade de resguardar a Administração Pública de que o licitante possui expertise e aptidão técnica, caso seja o vencedor do certame e venha a ser contratado.

Outrossim, não se vislumbra restrição de competitividade, uma vez que a solicitação não afasta nenhum possível licitante, mas apenas requer a apresentação de um documento, relativamente simples, que dê às declarações sobre a empresa um respaldo de veracidade.

O Tribunal de Contas da União, em julgado de 2019, considerou regular a cláusula editalícia em análise:

*Acórdão 2326/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)*  
*Licitação. Qualificação técnica. Conselho de fiscalização profissional. Atestado de capacidade técnica. Capacidade técnico-operacional. Obras e serviços de engenharia. CREA. ART.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*  
*Documento TC 18929/19*

*Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.*

O decisum, inclusive, consta do Boletim de Jurisprudência do TCU (Nº 285/2019), que contempla julgados com indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial.

Tem-se, assim, como **improcedente a denúncia**, uma vez que, o edital impugnado não requereu Certidão de Acervo Técnico (CAT) de empresa. Este *parquet* também se pronuncia por **não referendar as sugestões de recomendação expedidas pelo Órgão de Instrução**, por entender regular a solicitação de CAT de profissionais vinculados às obras relacionados nos atestados emitidos em nome de empresas licitantes para comprovação de habilitação técnico-operacional, na esteira da decisão do Tribunal de Contas da União supracitada.

**ANTE O EXPOSTO**, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **1) preliminarmente, CONHECER** da denúncia em comento e, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**; **2) COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão; e **3) DETERMINAR** o arquivamento destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 06575/20*  
*Documento TC 18929/19*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06575/20**, relativos à análise de denúncia, com pedido cautelar, apresentada pela empresa JS ASSESSORIA CONSULTORIA DE LICITAÇÃO (CNPJ 22.195.782/0001-02), representada pelo Senhor JEFFERSON STEFÂNIO LAURENTINO DE ANDRADE, em face da Prefeitura Municipal de João Pessoa, especificamente da Secretaria de Planejamento, sob a gestão da Secretária, Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA, e da Comissão de Licitação da Prefeitura, sob o comando do Presidente, Senhor EDUARDO HENRIQUE MARINHO ALVES, sobre irregularidade na Concorrência 33004/2020, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para construção da praça Maria Célia Feitosa, em Paratibe, João Pessoa, conforme projeto básico, em andamento, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**1) preliminarmente, CONHECER** da denúncia em comento e, **no mérito, JULGÁ-LA IMPROCEDENTE;**

**2) COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão; e

**3) DETERMINAR** o arquivamento destes autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 30 de junho de 2020.

Assinado 1 de Julho de 2020 às 21:27



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 6 de Julho de 2020 às 09:43



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO