



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA (PF-ANTT) - PROCURADORES
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

PARECER n. 00173/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.170619/2023-12

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT E OUTROS

ASSUNTOS: Consulta acerca de pedido de credenciamento de MEI para atendimento do objeto do Edital de Chamamento Público nº 1/2023.

EMENTA: CONSULTA ACERCA DO PEDIDO DE CREDENCIAMENTO DE MEI PARA ATENDIMENTO DO OBJETO DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 1/2023. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO MEI NO CREDENCIAMENTO. INTERPRETAÇÃO DE FORMA A COMPATIBILIZAR O EDITAL COM O ART. 18, § 4º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, QUE PROIBE A VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE MEI EM LICITAÇÕES EM VIRTUDE DE SUA NATUREZA JURÍDICA.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os presentes autos de consulta acerca do pedido de credenciamento de Microempreendedor Individual - MEI para atendimento do objeto do Edital de Chamamento Público nº 1/2023, que visa ao credenciamento de entidades responsáveis pela aplicação da prova de conhecimento eletrônica, com emissão de certificado, para comprovação da aprovação de Transportador Autônomo de Cargas ou Responsável Técnico em curso específico, nos termos previstos na Resolução ANTT nº 5.982/2022.

2. Conforme narrado no Despacho SEI 17384800, a presente consulta é motivada pelo pedido de credenciamento ao referido edital por um MEI. Isso porque haveria dúvida se MEI cumpriria diversos requisitos estabelecidos no Edital de Chamamento Público nº 1/2023 (SEI 17385097), notadamente:

- o acerca da personalidade jurídica, uma vez que MEI constituiria um tipo híbrido, entre pessoa física e jurídica, enquanto o credenciamento seria adstrito a pessoas jurídicas (itens 1, 2 e 3.2 do edital);
- o a necessidade de apresentação de ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, que contenha explicitamente educação, ensino ou transporte rodoviário de cargas como seu objeto social (item 3.3.7 do edital), enquanto o MEI possui, tão somente, Certificado da Condição de MEI - CCMEI; e
- o a limitação de o MEI possuir um único empregado (prevista no art. 18-C da Lei Complementar nº 123/2006), o que pode inviabilizar ou restringir o exercício das atividades previstas no Edital de Chamamento Público nº 1/2023.

3. A partir de tais acepções, os membros da Comissão Permanente de Gerenciamento e Supervisão do Acompanhamento da Prova de Conhecimento Eletrônica, designados pela Portaria SUROC nº 12, de 23 de maio de 2023, encaminham a presente consulta a esta Procuradoria, *"a fim de que seja esclarecido se o termo 'entidade', especificado no item 3.2 do edital, contempla o MEI e, caso positivo, se há outro documento que possa suprir a falta do estatuto ou contrato social, nos termos do item 3.3.7"*.

4. Feito o breve relato do necessário, passa-se à análise e manifestação jurídicas.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A Lei nº 10.233/2001 estabelece no art. 14-A a obrigatoriedade de inscrição do transportador rodoviário de cargas no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga - RNTRC, para o exercício da atividade econômica. Veja-se:

"Art. 14-A O exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas, por conta de terceiros e mediante remuneração, depende de inscrição do transportador no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga - RNTRC. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001\)](#)"

6. No mesmo sentido, a Lei nº 11.442/2007, que dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, estabelece em seu art. 2º, *in verbis*:

"Art. 2º A atividade econômica de que trata o art. 1º desta Lei é de natureza comercial, exercida por pessoa física ou jurídica em regime de livre concorrência, e depende de prévia inscrição do interessado em sua exploração no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTR-C da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, nas seguintes categorias:

I - **Transportador Autônomo de Cargas - TAC**, pessoa física que tenha no transporte rodoviário de cargas a sua atividade profissional;

II - **Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas - ETC**, pessoa jurídica constituída por qualquer forma prevista em lei que tenha no transporte rodoviário de cargas a sua atividade principal.

III - Cooperativa de Transporte Rodoviário de Cargas (CTC), sociedade cooperativa na forma da lei, constituída por pessoas físicas e/ou jurídicas, que exerce atividade de transporte rodoviário de cargas;

§ 1º **O TAC deverá:**

I - comprovar ser proprietário, co-proprietário ou arrendatário de, pelo menos, 1 (um) veículo automotor de carga, registrado em seu nome no órgão de trânsito, como veículo de aluguel;

II - comprovar ter experiência de, pelo menos, 3 (três) anos na atividade, **ou ter sido aprovado em curso específico.**

§ 2º **A ETC deverá:**

I - ter sede no Brasil;

II - comprovar ser proprietária ou arrendatária de, pelo menos, 1 (um) veículo automotor de carga, registrado no País;

III - **indicar e promover a substituição do Responsável Técnico, que deverá ter, pelo menos, 3 (três) anos de atividade ou ter sido aprovado em curso específico;**

IV - demonstrar capacidade financeira para o exercício da atividade e idoneidade de seus sócios e de seu responsável técnico.

(...)

§ 5º **A ANTT disporá sobre as exigências curriculares e a comprovação dos cursos previstos no inciso II do § 1º e no inciso III do § 2º, ambos deste artigo."**

(grifo nosso)

7. Note-se que, nos termos dos §§ 1º, 2º e 5º acima transcritos e grifados, um dos requisitos para a obtenção do RNTRC é a aprovação em curso específico pelo Transportador Autônomo de Carga - TAC ou por Responsável Técnico da Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas - ETC, de forma alternativa à comprovação de experiência de 3 (três) anos.

8. Os diplomas legais aqui citados foram originalmente regulamentados pela Resolução ANTT nº 4.799/2015. Contudo, tal normativo foi revisado e substituído pela Resolução ANTT nº 5.982/2022, com vistas ao aperfeiçoamento e atualização de seus ditames, notadamente em face da então recém-editada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019).

9. Nos termos do art. 14 da nova Resolução:

"Art. 14. O curso específico para o TAC ou para o Responsável Técnico deverá ser ministrado considerando a estrutura curricular mínima das matérias que compõem a ementa publicada pela ANTT.

§1º **A aprovação no curso específico se dará única e exclusivamente por meio de prova de conhecimento eletrônica, elaborada e aplicada conforme regras estabelecidas pela ANTT.**

§2º Será considerado aprovado o interessado que obtiver, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de aproveitamento na prova de conhecimento eletrônica."

10. Nessa esteira, verifica-se que o Edital de Chamamento Público nº 1/2023 tem por objeto o credenciamento de entidades (pessoas jurídicas), cujo objeto social contemple atividades no ramos de educação, ensino ou transporte rodoviário de cargas, para a aplicação da prova de conhecimento eletrônica, com emissão de certificado, para comprovação da aprovação de TAC e/ou Responsável Técnico em curso específico, nos termos da Resolução ANTT nº 5.982/2022.

11. No item 3.2, o edital em questão estabelece que *"poderá participar do credenciamento qualquer entidade (pessoa jurídica) que tenha educação/ensino ou transporte rodoviário de cargas como um dos seus objetos estatutários e que atendam a todas as exigências deste Edital e seus anexos"*.

12. Já o item 3.3.7 exige dos candidatos, como requisito para o credenciamento, a *"apresentação do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, que contenha explicitamente educação/ensino ou transporte rodoviário de cargas como seu objeto social"*.

13. É a dúvida acerca da observância de tais itens editalícios por parte dos Microempreendedores Individuais - MEI que suscitou a realização da presente consulta. Cabe proceder a um exame, ainda que perfunctório, acerca da natureza jurídica deste instituto.

14. Nos termos do art. 18-A, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006, *"considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)"*.

15. A citada exigência de enquadramento do MEI na definição de *empresário individual*, contida no art. 966 do Código Civil, parece sugerir tratar-se o MEI de uma pessoa física, o que corroboraria o entendimento esposado pela área consultante, no sentido de que o MEI não atenderia alguns requisitos estipulados expressamente no Edital de Chamamento Público nº 1/2023, notadamente o item 3.2, segundo a qual apenas **pessoas jurídicas** podem participar do credenciamento.

16. No entanto, a leitura integral da Lei Complementar nº 123/2006 permite concluir que o MEI possui natureza de pessoa jurídica, a quem foram reservados alguns direitos e deveres inerentes a pessoas físicas.

17. É o que se extrai, por exemplo, do § 22 do citado art. 18-A - *"fica vedado às concessionárias de serviço público o aumento das tarifas pagas pelo MEI por conta da modificação da sua condição de pessoa física para **pessoa jurídica**"* -, bem como do § 3º do art. 18-E do mesmo diploma legal, que define expressamente o MEI como uma *"modalidade de microempresa"*:

"Art. 18-E. O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

§ 1º A formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal.

§ 2º Todo benefício previsto nesta Lei Complementar aplicável à microempresa estende-se ao MEI sempre que lhe for mais favorável.

§ 3º O MEI é modalidade de microempresa.

(...)"

18. Todavia, ainda que se considerasse preponderante, no instituto do MEI, as características da personalidade física ou natural em comparação com as características da personalidade jurídica, ainda assim o Edital de Chamamento Público em questão deveria ser interpretado de forma a não colidir com o § 4º do art. 18-E da Lei Complementar nº 123/2006, abaixo transcrito:

"§ 4º É vedado impor restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua natureza jurídica, inclusive por ocasião da contratação dos serviços previstos no § 1º do art. 18-B desta Lei Complementar.

(...)"

19. Isso porque o credenciamento representa um "*procedimento auxiliar das licitações e contratações*", nos termos do art. 78, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), sendo definido pelo art. 6º, inciso XLIII, como o "*processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*".

20. O credenciamento constitui hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 74, inciso IV, da nova Lei de Licitações) e é utilizado nas seguintes hipóteses de contratação:

"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

(...)"

21. No caso dos autos, a ANTT está contratando, por meio de credenciamento, pessoas jurídicas para **aplicação de prova de conhecimento eletrônica** para comprovação da aprovação de Transportador Autônomo de Cargas e/ou Responsável Técnico em curso específico, conforme previsto na Resolução ANTT nº 5.982/2022. Trata-se de **prestação de serviço cujo prestador será escolhido pelo interessado na obtenção do Registro** - ou seja, por terceiro que não a própria Administração Pública -, encaixando-se, por isso, a contratação em apreço, na hipótese do inciso II acima.

22. Entende-se que o citado § 4º do art. 18-E da Lei Complementar nº 123/2006 - que veda a imposição de restrições ao MEI relativamente a participação em licitações em razão de sua natureza jurídica - é igualmente aplicável ao credenciamento, como procedimento auxiliar das licitações e contratos administrativos.

23. Se nas licitações e contratações públicas em geral, nos termos do dispositivo em comento, é plenamente aceita a participação do MEI (em certames cujo objeto não ultrapasse o valor de oitenta e um mil reais, limite de receita bruta anual estipulado ao MEI pelo art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006), com muito mais razão lhe deve ser garantida a participação em credenciamentos, procedimentos administrativos mais simples em que a licitação propriamente dita é inexigível tendo em vista a possibilidade de contratação de todos os interessados.

24. Desta feita, à luz do brocardo latino *a maiori, ad minus* ("quem pode mais, pode menos"), ao MEI é plenamente permitido participar dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações, como o credenciamento.

25. Tal entendimento também vai ao encontro dos ditames da Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, segundo a qual "*interpretam-se em favor da **liberdade econômica**, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas*" (§ 2º do art. 1º), dentre outras disposições de conteúdo similar.

26. A tudo isso, soma-se o fato de que, a teor do art. 18-F da Lei Complementar nº 123/2006 e do Anexo XI da Resolução nº 140, de 22 de maio de 2018, do Comitê Gestor do Simples Nacional^[1], o "transporte rodoviário de cargas" constitui uma das atividades permitidas ao MEI, assim como as atividades de professor e de instrutor, constantes do mesmo Anexo.

27. Tais atividades são compatíveis com aquelas exigidas pelo Edital de Chamamento Público nº 1/2023:

2. DO OBJETO DO EDITAL

O objeto deste Edital é o credenciamento de entidades (pessoas jurídicas), cujo objeto social contemple **atividades no ramo de educação, ensino ou transporte rodoviário de cargas**, para a aplicação da prova de conhecimento eletrônica, com emissão de certificado, para comprovação da aprovação de TAC e/ou RT em curso específico, nos termos da Resolução ANTT nº 5.982/2022. A inscrição e a realização da prova devem ser realizadas no sistema informatizado disponibilizado pela ANTT, denominado Sistema Prova Eletrônica, integrado ao Sistema do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC).

(...)

3.3. Os interessados em participar deverão protocolar, perante a ANTT, um pedido de credenciamento que contenha:

(...)

3.3.7. Apresentação do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, que contenha explicitamente educação/ensino ou transporte rodoviário de cargas como seu objeto social;

28. Diante disso, as disposições do Edital de Chamamento Público nº 1/2023 devem ser interpretadas de forma a compatibilizá-lo com os ditames do art. 18-E, § 4º, da Lei Complementar nº 123/2006, norma de estatuto superior, de maneira a permitir a participação de MEI no credenciamento ora empreendido.

29. Para tanto, recomenda-se que, em substituição ao "*ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor*" referidos no item 3.3.7 acima, a ANTT aceite o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI que contemple ocupações compatíveis com as "*atividades no ramo de educação, ensino ou transporte rodoviário de cargas*" exigidas pelo Edital.

30. Não obstante as aceções aqui empreendidas, que possuem natureza estritamente jurídica, se demonstram legítimas as inquietações da área consultante acerca da capacidade instalada do MEI para a prestação dos serviços previstos no Edital de Chamamento Público nº 1/2023, tendo em vista as limitações estruturais impostas a estas empresas, a exemplo da renda bruta anual máxima de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e a possibilidade de contratação de apenas um empregado.

31. Tais inquietações, a despeito de legítimas, não devem ser aferidas *a priori*, a partir exclusivamente da natureza jurídica do MEI, mas, sim, a partir de dados concretos da realidade, à luz das diversas disposições do Edital de Chamamento Público nº 1/2023 que estabelecem condições mínimas para a prestação dos serviços, como, por exemplo, o item 7.1.5, que dispõe ser obrigação da entidade credenciada "*possuir as condições mínimas estabelecidas no documento 'Especificações Técnicas da Rede e Equipamento' (Anexo 5) para garantir o funcionamento adequado do Sistema Prova Eletrônica*".

32. Desta feita, caso, na prática, o MEI não demonstre capacidade para a prestação do serviço a contento, a partir de critérios objetivos de aferição estabelecidos no Edital, seu credenciamento poderá ser eventualmente suspenso ou revogado, nos termos da cláusula oitava do Edital de Chamamento Público nº 1/2023, não pela natureza jurídica do MEI, mas, sim, pela demonstração, no caso concreto, de incapacidade de prestação dos serviços contratados.

3. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, entende-se que as disposições do Edital de Chamamento Público nº 1/2023 devem ser interpretadas de forma a compatibilizá-lo com os ditames do art. 18-E, § 4º, da Lei Complementar nº 123/2006, permitindo-se a participação de MEI no credenciamento ora empreendido.

34. Respondendo diretamente ao questionamento apresentado pela Comissão Permanente de Gerenciamento e Supervisão do Acompanhamento da Prova de Conhecimento Eletrônica, compreende-se que o termo "entidade", especificado no item 3.2 do edital, contempla, sim, o Microempreendedor Individual - MEI.

35. No caso de Microempreendedores Individuais se apresentarem como interessados em participar do credenciamento, deve ser deles exigidos, em substituição ao *"ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor"* referido no item 3.3.7 do Edital, Certificado da Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI) que contemple ocupações compatíveis com as "atividades no ramo de educação, ensino ou transporte rodoviário de cargas", exigidas pelo citado item editalício.

36. Por fim, se em determinado caso concreto o MEI não demonstrar capacidade para a prestação do serviço a contento, a partir de critérios objetivos de aferição estabelecidos no Edital, seu credenciamento poderá ser eventualmente suspenso ou revogado, nos termos da cláusula oitava do Edital de Chamamento Público nº 1/2023, como aliás poderá acontecer com qualquer credenciado, independentemente de sua natureza jurídica.

37. À consideração superior.

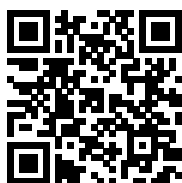
Brasília, 05 de julho de 2023.

DANIELA SILVA BORGES
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500170619202312 e da chave de acesso 3845c82f

Notas

1. [^]<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=92278>



Documento assinado eletronicamente por DANIELA SILVA BORGES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1216904737 e chave de acesso 3845c82f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA SILVA BORGES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-07-2023 16:39. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
