



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 965.768
Natureza: Denúncia
Denunciante: Alexandre Brum Leite
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Juiz de Fora
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de denúncia formulada por Alexandre Brum Leite em face da Concorrência Pública nº 007/2014 – SETTRA, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, cujo objeto consiste na outorga de permissão para exploração do serviço de transporte individual de passageiros em táxi.
2. Recebida (fl. 100), a Denúncia foi distribuída (fl. 102), tendo o Relator, à fl. 105, determinado a intimação do Prefeito Municipal e da Presidente da Comissão Permanente de Licitação para a prestação de esclarecimentos e para a remessa de documentos, o que se cumpriu às fls. 115/356.
3. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) procedeu ao exame da Denúncia às fls. 359/362, ocasião em que concluiu que a matéria suscitada se relacionaria a interesse individual e, por isso, não estaria inserida entre as competências do Tribunal de Contas.
4. Vieram, então, os autos ao Ministério Público.
5. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

6. Nos termos do art. 61, §3º, do Regimento Interno desta Corte, este Ministério Público de Contas vem aos autos apresentar os seguintes apontamentos complementares:

Das condições de habilitação

7. O item 3 do edital fixa as condições de habilitação para o presente certame, em rol com vários subitens, cumprindo, aqui, avaliar sua adequação às disposições legais pertinentes.

8. Neste tema, há que se destacar que a habilitação é tratada no art. 27 e seguintes da Lei nº 8.666, de 1993, nos quais é adotada redação que indica a taxatividade do elenco descrito.

9. Em face de expressões como “exclusivamente” e “limitar-se-á”, utilizadas no texto legal, a doutrina e a jurisprudência tem se manifestado, de forma uníssona, no sentido de que não compete ao administrador alargar as condições de habilitação descritas na lei, por se tratar de rol *numerus clausus*.

10. É o entendimento também professado pelo Tribunal de Contas da União, consoante se denota de suas decisões, aqui transcritas:

“Representação. Licitação. Concorrência para implantação de sistema de esgotamento sanitário. Exigência, para habilitação, de documentos não especificados no Estatuto Licitatório. A Lei Geral de Licitações e Contratos enumera, em rol exaustivo, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação. Procedência parcial. Multa.

[RELATÓRIO]

22. O rol de documentos trazidos pela Lei 8.666/1993 nos artigos 27 a 31 é de natureza exaustiva, ou seja, não se admite, para fins de habilitação de licitante, a exigência de documento não relacionado nesses artigos. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.056/2008-Plenário.

[VOTO]

b) exigência, para habilitação, de documentos não especificados no Estatuto Licitatório [...], em afronta aos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;

[...]

11. O processo de licitação pública, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, somente permite as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por sua vez, os arts. 27 a 31 da Lei Geral de Licitações e Contratos enumeram, em rol exaustivo, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação. Nesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

sentido, exigências editalícias que ultrapassem o limite definido pela Lei 8.666/1993 ofendem ao princípio da ampla concorrência e podem restringir, indevidamente, o universo de concorrentes.

[...]

32. De todo o exposto, concluo que o edital da concorrência [omissis], de fato, apresentou diversas cláusulas em desacordo como a Lei de Licitações e Contratos e com a jurisprudência deste Tribunal, situação que, aliada à materialidade do ajuste [...] justifica a aplicação aos gestores da multa sugerida.

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

[...]

9.3. aplicar a [responsável 1] e a [responsável 2] multa individual [...].”¹

“32. A jurisprudência deste Tribunal tem sido firme quanto à ilegalidade da exigência de apresentação de certificação de qualidade como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, aceitando apenas a possibilidade da sua previsão no edital como critério de pontuação técnica. O artigo 27 da Lei n. 8.666/1993 estabelece que, para a habilitação, é permitido exigir dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificações técnica, fiscal e econômico-financeira, além da regularidade fiscal, em cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal.”²

11. Cotejando as exigências veiculadas no edital em comento com as disposições do art. 27 e seguintes, nota-se que não se encontram no rol legal as exigências como cópia autenticada da carteira nacional de habilitação, com no mínimo 2 anos (3.2.2); declaração de residência (3.2.7); certidões negativas das varas criminais (3.2.8); atestados de antecedentes fornecidos pela 7ª DRSP/JF (3.2.9); bem como as declarações constantes dos itens 3.2.3 a 3.2.5.

12. Conquanto singelas, essas exigências extrapolam o taxativo rol do Estatuto das Licitações e, por esse motivo, não podem ser requisitadas sob o título de condição de habilitação, embora eventualmente devam ser apresentadas pelas licitantes vencedoras, no momento da assinatura do contrato.

13. Em situação análoga, também em concorrência para delegação de serviços de táxi, a exigência de documentos como os indicados foi considerada restritiva por esta Corte de Contas, senão vejamos:

¹ Tribunal de Contas da União. AC 1842-26/13-P. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão de 17/07/2013. Grifos aditados.

² Tribunal de Contas da União. AC 0492-06/11-P. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 23/02/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“A Unidade Técnica afirma que são irregulares os subitens 6.1.1.2 a 6.1.1.5, os quais exigem a apresentação, para fins de habilitação jurídica, de cópia da Carteira Nacional de Habilitação, do Certificado de Reservista (se do sexo masculino), do título de eleitor e a certidão de quitação perante a Justiça Eleitoral. [...]”

Nesse ponto, mais uma vez o Poder Público equivoca-se quanto à eleição do momento em que deve ser exigido o cumprimento da cláusula editalícia. A Administração não pode exigir a apresentação da referida documentação como condição de habilitação, sendo o rol do art. 28 da Lei de Licitações *numerus clausus*. Conforme ensina Marçal Justen Filho:

‘O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.’

Na verdade, os documentos mencionados nos subitens em exame podem e devem ser exigidos pela Administração, conforme previsto, inclusive, em norma municipal, porém o momento adequado para fazê-lo é na assinatura dos contratos e não na habilitação jurídica, sob pena de alijar da disputa potenciais interessados, fulminando, uma vez mais, o princípio da competitividade.”³

14. No caso das certidões criminais e dos atestados de antecedentes, além da ausência entre as condições permitidas pela lei, verifica-se a manifesta afronta ao princípio universal da presunção de inocência, por pretender alijar do processo licitatório pessoas sobre as quais não pesa condenação penal transitada em julgado, mesmo que apresentem alguma passagem por infrações dessa natureza nos órgãos judiciários ou de segurança pública.

15. Ademais, ainda que exista condenação penal definitiva, esse fato somente poderá compor o rol de exigências para habilitação nas situações em que a proibição para contratar com a Administração Pública constitua penalidade pela infração cometida.

16. Diante dessas ponderações, entendemos que os requisitos de habilitação constantes dos itens 3.2.2 a 3.2.9 do edital são irregulares, por extrapolarem o rol taxativo dos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993, motivo pelo qual devem ser citados o Prefeito Municipal de Juiz de Fora, Bruno de Freitas Siqueira, e a Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Rafaela Medina Cury, para apresentação de defesa.

³ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 839.455. Primeira Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 18/12/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Dos critérios de pontuação da proposta técnica

17. O item 4.2 do instrumento convocatório elencou os documentos que deveriam constar do envelope destinado à proposta técnica. O item 7, por sua vez, declinou os critérios de pontuação técnica, quais sejam: ano de fabricação do veículo, capacidade volumétrica do motor (cc), capacidade disponível do porta-malas, experiência na função e tempo de carteira nacional de habilitação.

18. Analisar-se-á a seguir a compatibilidade desses critérios de julgamento com as normas pertinentes.

19. Na licitação realizada sob o tipo “melhor técnica”, as propostas ofertadas deverão ser avaliadas não sob o prisma de preço, sobre o qual não haverá discussão durante o procedimento, mas pela qualidade do serviço oferecido, que será determinante para a satisfação do interesse público em jogo.

20. Para o alcance desse propósito, a Administração deve estabelecer, no instrumento convocatório, os critérios que serão considerados para a escolha do vencedor, de modo a atender ao princípio do julgamento objetivo.

21. Em que pese tratar-se de matéria em que age com certa margem de liberdade, por inexistir prévia definição legal dos fatores a serem pontuados, ao gestor não é permitido indicar critérios que não guardem relação de afinidade com o objeto licitado. Ao revés, deve eleger fatores que apresentem pertinência e adequação ao ganho de qualidade pretendido para a contratação.

22. Nesse contexto, algumas balizas para a escolha dos critérios técnicos foram definidas pela Lei de Licitações, em seu art. 46, §1º:

Art. 46. [...]

§1º Nas licitações do tipo melhor técnica será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I – serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução. [grifos aditados]

23. O Tribunal de Contas da União corrobora esse raciocínio, consoante se observa do seguinte excerto, extraído de sua decisão:

26. Adotando-se a síntese formulada por Jessé Torres Pereira Júnior [in Comentários à Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 295], verifica-se que esses critérios abrangem três aspectos, a saber:

a) a capacitação e a experiência do proponente na execução do objeto, que não se confundem com as exigências de caráter genérico da fase de habilitação;

b) a qualidade técnica da proposta, ou seja, o modelo operacional a ser utilizado na execução do objeto, incluindo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais; e

c) a qualificação das equipes técnicas que executarão o projeto.

27. À primeira vista, a redação do dispositivo legal leva à interpretação de que todos os critérios citados devem sempre compor a avaliação da proposta técnica. No entanto, cabe lembrar que a norma determina que os critérios sejam 'pertinentes e adequados ao objeto licitado'. Portanto, são as características do objeto que irão definir quais os critérios do art. 46, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93 aplicáveis e em que medida tais critérios deverão ser utilizados. Isso significa que é possível ocorrer situações em que a natureza daquilo que é licitado determinará que um critério venha a ter primazia sobre outro e seja mais extensamente utilizado na avaliação. Ou, ainda, haverá casos em que o objeto tornará certos critérios inaplicáveis. O que, por óbvio, não poderá ocorrer será a supressão completa dos critérios de avaliação previstos na lei, visto que tal prática é desconforme com o tipo de licitação em análise.

28. Nesse contexto, a melhor interpretação para o art. 46, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93 é aquela que entende que o gestor deve, obrigatoriamente, adequar a avaliação da proposta técnica às particularidades do objeto licitado, elegendo os critérios, dentre aqueles arrolados na lei, que forem considerados apropriados, úteis e relevantes para a obtenção do resultado desejado pela Administração.⁴

24. Sob essa ótica legal e jurisprudencial, o item 7.1.5, que pontua o tempo de carteira nacional de habilitação, parece não contribuir para que o serviço de transporte individual seja prestado com melhor ou pior qualidade, por não agregar maior conforto ou segurança aos usuários.

25. Esse mesmo critério teve sua juridicidade questionada perante essa Corte de Contas em ocasião anterior, quando se assentou a inaptidão do tempo de habilitação para aferição da qualidade do serviço prestado, nos seguintes termos:

⁴ Tribunal de Contas da União. AC 2171-48/05-P. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 07/12/2005. Grifos aditados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

“Conforme assentado na decisão liminar, o critério adotado não agrega valor útil para a escolha dos licitantes, uma vez que pontuar o tempo de habilitação é pretender que os condutores que obtiveram a carteira há mais tempo sejam mais habilitados do que aqueles que a obtiveram há menos tempo, o que pode não corresponder à realidade.

A habilitação é fato que se conforma, ou não, com o preenchimento dos requisitos previstos na legislação própria, vale dizer, o condutor é ou não é habilitado, segundo as exigências da norma de regência, qual seja a Lei nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro. O que demonstra a maestria para o desempenho da função é a experiência do condutor, já prevista no subitem 8.14.1.3 para pontuação e classificação.

Assim, considero irregular o critério em referência, uma vez que o tempo de habilitação não é capaz de denotar se o licitante possui melhor expertise para o desempenho da atividade.”⁵

26. Destarte, ante a impertinência do critério estabelecido no item 7.1.5, entendemos que não foi observado o art. 46, §1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993, motivo pelo qual opinamos pela citação do Prefeito Municipal de Juiz de Fora, Bruno de Freitas Siqueira, e da Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Rafaela Medina Cury, para apresentação de defesa.

Da inabilitação do Denunciante

27. Em sua peça inicial, o Denunciante se insurgiu contra sua inabilitação, por ausência de apresentação de certidão negativa de tributos estaduais, cuja exigência não constou do Anexo I do edital.

28. Neste ponto, resta evidente a improcedência das razões invocadas, porquanto a comprovação da regularidade perante a Fazenda Estadual vinha regularmente definida no item 3.3.3, em conformidade, inclusive, com o art. 29, III, da Lei de Licitações.

29. Aliás, o Anexo I, diferentemente do alegado pelo Denunciante, não consistiu em *check list* para os documentos de habilitação, mas sim em rol de documentos a serem apresentados por ocasião da assinatura do Termo de Permissão, quando já definidos vencedores do certame.

⁵ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia nº 839.455. Primeira Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 18/12/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. Deste modo, pugnamos pela improcedência das alegações da Denúncia.

CONCLUSÃO

31. Destarte, opinamos pela citação do Prefeito Municipal de Juiz de Fora, Bruno de Freitas Siqueira, e da Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Rafaela Medina Cury, para se manifestarem sobre as irregularidades aqui apontadas.

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de junho de 2016.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas