



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 987428/2016
Natureza: Denúncia
Denunciante: Instituto dos Lagos - Rio
Órgão/Entidade: Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Instituto dos Lagos - Rio em face da Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora, que realizou chamamento público destinado a “seleção de entidades públicas, filantrópicas, entidades sem fins lucrativos e pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, legalmente constituídas, para celebração de contrato administrativo para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços da Unidade de Pronto Atendimento Oeste (UPA – OESTE)”, por meio do Processo nº 1514/2015 – Edital de Chamamento Público nº005/2016 no valor total de R\$12.060.000,00.

2. O denunciante encaminhou a petição e documentação de fls. 1/149, alegando, em síntese, as seguintes ilegalidades na contratação efetuada:

- a) habilitação equivocada de um proponente, Hospital São Vicente de Paulo de Mercês, em face da certificação da entidade junto ao Ministério da Saúde como Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS estar pendente de renovação, o que impactaria no recolhimento das isenções sociais;
- b) ausência apresentação, por um proponente, de certidão de habilitação exigida no item 5.1 XXVIII do Edital; referente às certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica) participante, a saber, do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês.
- c) riscos na contratação de determinada proponente, Instituto Unir de Saúde – UNIR, que tem contra ela Ação Civil Pública por maus serviços prestados no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

município do Rio de Janeiro, não exerceu qualquer atividade em gestão de saúde e não tem a mínima estrutura organizacional própria.

d) homologação do resultado da Chamada Pública nº5/2016 apensar de haver recurso pendente de apreciação.

3. Após a emissão do relatório de triagem (fls. 150/151-v), o denunciante foi intimado a apresentar documentação comprobatória da sua existência e da habilitação do signatário para representá-la (despacho de fl. 152).

4. Encaminhada documentação de fls. 153/182, os documentos foram recebidos como denúncia pelo Presidente do Tribunal (fl. 182), que foi devidamente autuada e distribuída (fl. 183).

5. Em face de despacho do Relator de fl. 184, a Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios se manifestou (fls. 484/498) e juntou os documentos de fls. 499/513.

6. O Conselheiro Relator, à fl. 184, determinou o encaminhamento dos autos à unidade técnica. Determinou, ainda, que *"caso seja necessária a complementação da instrução, os autos deverão retornar conclusos ao meu gabinete, constando do parecer técnico a relação pormenorizada dos documentos faltantes para que, em diligência, possam ser requisitados"*.

7. Em seguida os autos foram encaminhados à Superintendência do Controle Externo, que elaborou o relatório de fl. 185. A unidade técnica requisitou diligência para complementação da instrução processual, solicitando: **1)** a apresentação de cópia integral de todos os documentos que compõem as fases interna e externa do processo licitatório; e **2)** a apresentação de cópia do convênio ou outro instrumento jurídico que tenha previsto o repasse ao Município dos recursos financeiros da União e do Estado, conforme cláusulas 14 e 15 do Edital. Identificou, como responsável pelo atendimento da diligência, o Prefeito Municipal de Juiz de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Fora.

8. Vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, oportunidade na qual requeri (fl. 187/187v) a intimação do Prefeito Municipal de Juiz de fora para que encaminhasse os documentos elencados pela unidade técnica à fl. 185, quais foram: **1)** cópia integral de todos os documentos que compõem a fase interna e externa do Processo Licitatório nº 1514/2015 – Chamamento Público nº 05/2016; e **2)** cópia do convênio ou outro instrumento jurídico que tenha previsto o repasse ao Município dos recursos financeiros da União e do Estado, o que foi determinado pelo Relator à fl. 188/188v.

9. Foram enviados os documentos de fls. 192/211, examinados pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios às fls. 214/221.

10. Manifestou-se a unidade técnica, *em suma*, pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- ausência de apresentação de documento de habilitação obrigatório, consistente nas certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica) participante, a saber, do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês.
- ausência de apresentação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o que poderia gerar a inexecutabilidade da proposta econômica apresentada pelo participante Hospital São Vicente de Paulo de Mercês em virtude da possibilidade de não obtenção da certificação específica que lhe garantiria a isenção fiscal em relação a contribuições sociais diversas

11. Manifestou-se, também, pela improcedência dos apontamentos denunciados de que a homologação do resultado da Chamada Pública nº 005/2016 teria ocorrido indevidamente quando ainda se encontravam pendentes de apreciação e julgamento as razões do recurso administrativo interposto contra a decisão da Comissão processante e de que haveria o risco oriundo de uma eventual contratação com o participante Instituto Unir Saúde – IUS/UNIR, segundo colocado no chamamento público. Ao final propôs a citação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsáveis.

12. Os autos retornaram ao Ministério Público de Contas, que requereu a citação do Prefeito Municipal de Juiz de Fora, da Secretária Municipal de Saúde de Juiz de Fora e do Presidente da Comissão Permanente de Chamada Pública do referido município.

13. O Relator determinou a citação dos responsáveis (fl. 224), que apresentaram as defesas de fls. 233/265, 266/289, 290/305, respectivamente do sr. Antonio Carlos Guedes Almas (Prefeito), Elizabeth Juca e Mello Jacometti (Secretária Municipal de Saúde) e Victor Monteiro Rodrigues (Presidente da Comissão de Chamada Publica).

14. Os autos foram objeto de reexame pela unidade técnica às fls. 312/318, que concluiu o estudo nos seguintes termos:

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Ausência de documento de habilitação obrigatório, consistente nas certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica) participante, a saber, do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês.

- Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente (s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamentos:

Do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) - Inexequibilidade da proposta econômica apresentada pelo participante Hospital São Vicente de Paulo de Mercês em virtude da possibilidade de não obtenção da certificação específica que lhe garantiria a isenção fiscal em relação a contribuições sociais diversas.

15. Vieram os autos para parecer conclusivo deste MPC.

FUNDAMENTAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da irregularidade referente ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS

16. Alegou o autor a inexecutabilidade da proposta econômica apresentada pelo Hospital São Vicente de Paulo de Mercês em virtude da possibilidade de não obtenção da certificação específica que lhe garantiria a isenção fiscal em relação a contribuições sociais.

17. As defesas argüiram que não houve irregularidade vez que a declaração apresentada pelo Hospital São Vicente de Paulo de Mercês comprovou que a licitante teve seu CEBAS deferido pela Portaria SAS/MS nº 323, de 03 de abril de 2013, Portaria essa que foi alterada pela Portaria SAS/MS . 525, de 01 de julho de 2014, passando o parágrafo 1º a apresentar a seguinte redação: *"a renovação terá validade pelo período de 28 de março de 2011 a 27 de março de 2016"*.

18. Argüiram, também, que a licitante apresentou tempestivamente pedido de renovação do referido certificado, que estava válido e sob análise na época da Chamada Pública. Assim, visto que a certificação da entidade permaneceria válida até a data da decisão sobre o requerimento de renovação, e que este foi tempestivamente apresentado (com base no art. 24, §2º, da Lei n. 12.101/09), a documentação apresentada pela proponente estava devidamente válida à época da Chamada Pública.

19. A unidade técnica entendeu procedentes as razões apresentadas pela defesa.

20. Na mesma esteira, considerando que o certificado era válido à época da Chamada Pública e assim permaneceria, por previsão legal, até a decisão acerca do requerimento de renovação, que foi tempestivamente apresentado, não vislumbro irregularidade na utilização da Certificação de Entidade Beneficente - CEBAS do Hospital São Vicente no procedimento em tela para o cálculo das isenções das contribuições sociais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da irregularidade referente à ausência de documento de habilitação obrigatório

21. O denunciante apontou irregularidade referente à ausência de documento de habilitação obrigatório, consistente nas certidões negativas judiciais cíveis e criminais da entidade (pessoa jurídica) participante, a saber, do Hospital São Vicente de Paulo de Mercês.

22. Os defendentes alegaram que as certidões relativas aos sócios foram devidamente apresentadas, que a exigência de tais certidões foi cautela do município, que a exigência extrapola as exigências contidas no art. 34 da Lei Federal nº 13.019/14 a qual “estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público”, que a exigência não foi impugnada administrativamente, que o serviço vem sendo devidamente prestado.

23. A unidade técnica assim entendeu

Inicialmente, insta esclarecer que é dever da Administração anular seus atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

Sendo assim, a ausência de impugnação ao Edital não obsta a formalização de denúncia perante o Tribunal, a quem compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como, não restringe o dever da administração de rever seus atos.

Ademais, observa-se que em momento algum os defendentes negaram que a exigência referente a obrigatoriedade de apresentação das Certidões Negativas Judiciais Cíveis e Criminais (Estadual a Federal), abrangendo também Juizados Especiais, extrapola os limites legais. Sendo assim, foi praticado ato com clara afronta a disposição legal.

Por fim, quanto a convalidação dos atos, em que pese não ter havido prejuízos a administração, o art. 85, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, estabelece que cabe aplicação de sanções por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Portanto, entende-se que deve ser mantida a irregularidade quanto a exigência da obrigatoriedade de apresentação das “Certidões Negativas Judiciais Cíveis e Criminais (Estadual a Federal), abrangendo também Juizados Especiais”, constante no item 5.1, XXVIII do Edital, por extrapolar os documentos previstos na Lei nº 13.019/14.

24. A meu turno, verifico que há questão afeta ao tema cujo exame deve preceder o exame das alegações da ausência de documento de habilitação obrigatório.

25. Nesse contexto, verifico que as peças de defesa apresentadas remeteram expressamente as regras do Chamamento Público ao texto da Lei Federal nº 13.019/2014, notadamente às exigências do seu artigo 34.

26. A unidade técnica, em sua manifestação de fls. 317, também fez remissão à Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil.

27. Constatado que a aludida lei estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, e definiu diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

28. Todavia, não identifiquei no corpo da Lei Federal nº 13.019/14 (atualizada pela Lei nº 13.204/15) a possibilidade de sua aplicação em casos de atuação complementar ao SUS, como no caso em tela.

29. E mais, a *contrario sensu*, o Edital cita em seu preâmbulo, como fundamento legal, o art. 197 da Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.080/90 e a Lei Federal nº 8.666/93. No entanto, a aplicação da Lei nº 8.666/93 afasta a aplicação da Lei nº 13.019/14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

30. Transcrevo abaixo excerto de artigo que elucida bem a questão:

A Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSC, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Trata-se de um novo ambiente político normativo onde se estabelecem as regras para as parcerias estabelecidas entre o Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com as organizações.

Este novo regime apresenta uma exceção que vem suscitando diversos questionamentos para os atores que atuam no campo da saúde: o MROSC aplica-se ou não às parcerias com OSC que atuam no campo da saúde? Os gestores públicos da saúde devem seguir o MROSC ao estabelecer as parcerias com OSC?

Essa questão surge a partir do art. 3º, IV, da Lei nº 13.019/2014, quando afirma que esta Lei não se aplica aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

Este dispositivo da Constituição Federal (art. 199, § 1º) informa que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, cujas instituições poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo suas diretrizes. Esta complementaridade se dará mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência para entidades filantrópicas e aquelas sem fins lucrativos.

A Lei nº 8.080/1990, que regulamenta o SUS, reconhece a relevância pública e ratifica a participação da iniciativa privada, desde que sigam os princípios éticos do SUS e as normas específicas para as atividades de serviços privados de saúde.

Esta norma define “participação complementar”, ao estabelecer que o SUS poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, cujos acordos serão formalizados mediante contrato ou convênio (Lei nº 8.080/1990, arts. 24 a 26).

Evidencia-se, de logo, que a natureza complementar dessa participação decorre da insuficiência na “cobertura assistencial”, ou seja, na oferta de vagas ou leitos. Uma vez configurada a insuficiência da cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Poder Público poderá: fomentar entidades civis sem fins lucrativos que atuem no campo da assistência à saúde, como as instituições filantrópicas, via celebração de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

convênio ou outro ajuste do gênero; ou contratar serviços no mercado junto a entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, observando a tabela de preços do SUS. Isto é a participação complementar.

Tais situações se enquadram na Portaria MS nº 1.034/2010 (art. 3º, § único, I e II), que regulamenta as disposições da já citada Lei nº 8.080/1990: o convênio deve ser firmado nos casos de parceria entre o Poder Público e a entidade civil sem fins lucrativos para a prestação de serviços assistenciais à saúde; por sua vez, o contrato é cabível quando o objeto for a compra de serviços de saúde, junto a entidades civis com ou sem fins lucrativos.

Segundo esta Portaria, além das condições técnicas, operacionais e outras exigências fixadas pelos gestores do SUS, as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão seguir os requisitos constantes na Lei nº 12.101/2009, que trata da certificação como entidade beneficente de assistência social.

A Lei nº 12.101/2009, por seu turno, estabelece que a certificação ou sua renovação será concedida à entidade que: tenha regularidade jurídica; comprove a prestação dos serviços assistenciais, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados; que informe ao SUS a totalidade das internações e atendimentos ambulatoriais realizados para os pacientes usuários (e não usuários) do SUS; registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); submeter-se a avaliações sistemáticas, de acordo com o Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde (PNASS); atender as diretrizes da Política Nacional de Humanização (PNH); submeter-se ao Controle Nacional de Auditoria (SNA).

Toda essa normativa deixa evidente que não se aplica a Lei nº 13.019/2014 para as OSC que prestam serviços de internações e ambulatoriais em complementaridade ao SUS. Veja-se que esta aplicabilidade não decorre exclusivamente da competência de atuação do ente público no campo da saúde, isto é, não basta saber se o ator público é o Ministério da Saúde ou são as Secretarias de Saúde, estaduais, distrital ou municipais.

A aplicabilidade do MROSC depende essencialmente da natureza e do objeto do ajuste, além do tipo de atuação que a OSC desempenhará na parceria. Com isto, se a OSC presta serviços assistenciais na área de saúde, como internações e atendimentos ambulatoriais,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

cabem os convênios e contratos, conforme já disposto acima, afastando-se o novo regime MROSC¹.

31. Diante do exposto, considero inaplicáveis ao caso em exame os critérios da Lei Federal nº 13.019/2014 ao Edital de Chamamento Público deflagrado para a celebração de contrato administrativo para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de Unidade de Pronto Atendimento da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

32. O TCU, no acórdão nº 3192/2016 emanado pelo Pleno, de acordo com o voto do Relator, Ministro Substituto Marcos Bemquerer, também entendeu ilícita a exigência contida em edital de licitação de apresentação de certidão negativa dos foros cíveis e criminais, da Justiça Estadual e Federal, por violação aos arts. 3º, §1º, inciso I e 27 a 31 da Lei nº 8.666/93. A transcrição de parte do julgado é necessária:

Do item 'g' do ofício de audiência – subitem 4.2.2.5 e alíneas 'g', 'h', 'i', 'j', 'k' e 'm' (peça 25, p. 78)

'g' exigências sem fundamentação legal (subitem 4.2.2.5 e alíneas):

g.1) alínea 'g': 'Certidão expedida pelo órgão distribuidor da Justiça Comum Estadual, das Seções Judiciárias Federais ou órgão equivalente nas esferas estadual e federal do domicílio da sede do licitante, indicando a quantidade de Cartórios e/ou Secretarias de Distribuição de pedidos de ações cíveis, execuções cíveis, execuções fiscais, falência, de concordata e de recuperação judicial e extrajudicial';

g.2) alínea 'h': 'Certidão Negativa dos Distribuidores Federais de Ações Cíveis, Execuções Cíveis, Execuções Fiscais, das Seções Judiciárias da sede da Empresa nos últimos 10 (dez) anos';

g.3) alínea 'i': 'Certidão dos Cartórios Distribuidores de Ações Cíveis, Execuções Cíveis, Execuções Fiscais, Recuperação Judicial e Extrajudicial, em âmbito Estadual e de Execuções Fiscais em âmbito estadual da Comarca da sede da Empresa nos últimos 10 (dez) anos';

¹ SEARA, LUCAS. A aplicabilidade do MROSC nas parcerias da saúde. <https://www.orzil.org/noticias/a-aplicabilidade-do-mrosc-nas-parcerias-da-saude/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

g.4) alínea 'j': 'Certidão dos Cartórios de Protestos da sede da Empresa nos últimos 05 (cinco) anos';

g.5) alínea 'm': 'Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas e Débitos Salariais, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego'.

104. A defesa alegou em síntese que as certidões elencadas pelo requerente tinham como base a interpretação do inciso III do art. 29 e II do art. 31 da Lei 8.666/1993; que a redação do edital apenas esclarecera quem eram esses distribuidores tanto de forma judicial quanto a extrajudicial; que a exigência do período da certidão de 10 anos se devia ao fato de que esse era o tempo médio de duração de um processo no poder judiciário brasileiro.

Análise

105. Os subitens do edital contestados assim dispõem:

'4.2.2.5 Outros Documentos:

Outrossim são obrigatórios, também, sob pena de inabilitação da licitante, os seguintes documentos para participação no certame:

- a) Declaração de fato superveniente de impedimento legal para licitar ou contratar com a Administração deverá a licitante apresentar declaração elaborada em papel timbrado e subscrita pelo seu representante legal, assegurando a inexistência deste fato.
- b) Declaração elaborada em papel timbrado e subscrita pelo representante legal da licitante, assegurando que atende as normas relativas à saúde e segurança do trabalho.
- c) Declaração da própria empresa que não existe em seu quadro de empregados servidores públicos do Município de Jurema-PI, exercendo funções de gerência, administração, tomada de decisão ou assessoramento, na forma do art. 9º, inciso III da Lei 8.666/93, conforme modelo anexo.
- d) Declaração da própria empresa que não há sócios, gerentes ou diretores da licitante que sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau de servidores ocupantes de cargos de direção, chefia ou assessoramento dos diversos órgãos do Município de Jurema-PI.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

e) Declaração do licitante de que recebeu todos os documentos necessários ao esclarecimento de sua participação no certame, e que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto desta licitação, conforme determina o inciso III do artigo 30 da Lei de Licitações e anexo respectivo.

f) Alvará de Funcionamento da sede da licitante pertinente ao seu ramo de atividades dentro do prazo de validade, no qual deve estar expressamente declarado que a licitante realiza, desempenha ou executa entre suas atividades o objeto deste certame.

g) Certidão expedida pelo órgão distribuidor da Justiça Comum Estadual, das Seções Judiciárias Federais ou órgão equivalente nas esferas estadual e federal do domicílio da sede do licitante, indicando a quantidade de Cartórios e/ou Secretarias de Distribuição de pedidos de ações cíveis, execuções cíveis, execuções fiscais, falência, de concordata e de recuperação judicial e extrajudicial;

h) Certidão Negativa dos Distribuidores Federais de Ações Cíveis, Execuções Cíveis, Execuções Fiscais, das Seções Judiciárias da sede da Empresa nos últimos 10 (dez) anos;

i) Certidão dos Cartórios Distribuidores de Ações Cíveis, Execuções Cíveis, Execuções Fiscais, Recuperação Judicial e Extrajudicial, em âmbito Estadual e de Execuções Fiscais em âmbito estadual da Comarca da sede da Empresa nos últimos 10 (dez) anos;

j) Certidão dos Cartórios de Protestos da sede da Empresa nos últimos 05 (cinco) anos;

k) Certidão que comprove que nada consta no SCPC, da Empresa e seus sócios e diretores;

l) Comprovação da regularidade da inscrição da Empresa e dos responsáveis técnicos (Engenheiro Civil e Geólogo) junto ao CREA competente da região a que estiver vinculada a licitante, que comprove atividade relacionada com o objeto;

m) Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas e Débitos Salariais, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

4.2.2.5.1. Os documentos referidos nas alíneas 'a' a 'e' e alínea 'e' do subitem 4.2.2.1 do subitem anterior deverão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- a) ser emitidos por pessoas físicas autorizadas nos estatutos ou contratos sociais das interessadas em participar do certame, sendo obrigatório fazer constar no corpo do referido documento o cargo ou função, com a matrícula ou registro, RG, CPF e endereço respectivo da pessoa física que o assina.
 - b) ser emitidos em documentos oficiais que contenham as logomarcas, CNPJ, inscrição Estadual e/ou Municipal e endereço da pessoa jurídica interessada em participar do certame.
 - c) assinatura da pessoa física responsável pelas informações neles veiculadas.’
(grifos nossos)

106. A discricionariade da Administração está limitada aos ditames do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que somente permite exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, assegurando a igualdade de condições a todos os concorrentes.

107. O art. 3º da Lei 8.666/1993 estabelece que:

‘Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§1º É vedado aos agentes públicos:

I-admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

(...)

108. A Lei 8.666/1993 introduziu regras impondo limites à discricionariade administrativa. Neste sentido, o art. 27 da Lei 8.666/1993, estabelece que, para fins de habilitação, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e a prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. Desta forma, os arts. 28 a 31 relacionam todos documentos que poderão ser exigidos para demonstrar a regularidade nas respectivas situações.

109. Assim, exigências habilitatórias não podem ultrapassar os limites legais (artigos. 27 a 33 da Lei 8.666/1993), nem da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, devendo as mesmas se limitarem ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.

110. Transcreve-se a seguir excerto do Voto do Ministro-Relator que reflete de forma clara o posicionamento do TCU:

Acórdão 1391/2009-TCU-Plenário (Voto do Ministro Relator)

‘Entretanto, a própria Norma Legal que rege a matéria veda a exigência de documentos outros que não aqueles estabelecidos nos dispositivos acima. Garante-se, com tal medida, que todos aqueles que preencham os requisitos mínimos para contratar com a Administração possam participar do certame em igualdade de condições. Concretiza-se, dessa forma, o princípio constitucional da impessoalidade, uma vez que evita que o agente público possa, por motivos de índole subjetiva, afastar do certame este ou aquele interessado. (...)’

111. A defesa não apresentou razões nem argumentos para as diversas exigências combatidas pelos representantes neste item, limitando-se a dizer que as referidas exigências tinham como base a interpretação do inciso III do art. 29 e II do art. 31 da Lei 8.666/1993, numa alegação por demais evasiva e lacônica.

112. Com efeito, é firme o entendimento deste Tribunal de que somente podem ser exigidos os documentos de que tratam os art. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, dentre os quais não constam as certidões acima mencionadas.

113. Portanto, conclui-se que não há previsão legal para as exigências elencadas no presente item, eis que não constam no rol de documentos estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei 8666/1993 que são consideradas do tipo numerus clausus, ou seja, limitado aos estabelecidos naquele dispositivo.

114. Conclui-se que as cláusulas vergastadas pela representante são ilegais e limitaram o caráter competitivo do certame, tanto é que somente a empresa L M



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Construtora (CNPJ 01.767.165/0001-56) foi considerada habilitada, constituindo ofensa ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, aos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU.

33. Assim, a exigência contida no item 5.1, inciso XXVIII do edital é ilícita, devendo ser imposta multa aos responsáveis por sua elaboração e publicação do edital.

34. Além disso, a denúncia ainda alega que a exigência não foi aplicada à entidade vencedora do chamamento público, tendo a administração municipal desrespeitado o edital. A verdade é que a exigência recaiu sobre os diretores, pessoas físicas, e não sobre a pessoa jurídica da entidade vencedora, o que atrai para as autoridades responsáveis o ônus de prever a cláusula ilícita e aplicá-la, ainda que que parcialmente, no caso concreto.

35. De qualquer forma, o Tribunal deve reconhecer a ilicitude e impor a sanção pecuniária adequada.

36. A responsabilidade deve recair sobre os responsáveis integrantes do pólo passivo desse processo que assinaram o edital de chamamento público, quais sejam, Elizabeth Juca e Mello Jacometti, Secretária Municipal de Saúde, e Victor Monteiro Rodrigues, Presidente da Comissão de Chamada Pública.

37. Não vislumbro conduta do sr. Antonio Carlos Guedes Almas, Prefeito Municipal de Juiz de Fora em relação ao ponto considerado irregular, razão pela qual entendo que não deve sofrer a sanção cabível aos demais.

CONCLUSÃO

38. Ante o exposto, **OPINO:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

-
- a) Pela **procedência parcial da denúncia** formulada por Instituto dos Lagos - Rio, para reconhecer a ilicitude do item 5.1, inciso XXVIII do edital Edital de Chamamento Público nº005/2016, lançado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, por conter exigência de habilitação que transborda o permitido pelos arts. 27 a 31, da Lei Federal nº 8.666/91.
- b) Pela **aplicação de multa** aos responsáveis, Srs. Elizabeth Juca e Mello Jacometti, Secretária Municipal de Saúde, e Victor Monteiro Rodrigues, Presidente da Comissão de Chamada Pública, pela irregularidade apontada.

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)