



Processo n.: 1.104.923
Natureza: Edital de Licitação
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Sete Lagoas
Processos conexos: Denúncia n. 1.107.536
Denúncia n. 1.107.550
Entrada no MPC: 22/02/2022

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de edital de licitação autuado para análise do Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021, do tipo maior oferta, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, cujo objeto é a “contratação de concessionária para a operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas”. (peça n. 02 no SGAP)

2. O processo licitatório descrito foi encaminhado pelo Sr. Itamar Cota Pimentel, Consultor de Licitações e Compras da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, em razão da determinação contida no seguinte acórdão proferido pela Segunda Câmara, sessão de 15/04/2021, nos autos da Denúncia n. 987.463:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) afastar, preliminarmente, a ilegitimidade passiva suscitada pelos Senhores Márcio Reinaldo Dias Moreira, Bruno Chaves Violante e Sílvio Augusto de Carvalho;
- II) declarar, também em preliminar, a extinção do processo sem resolução de mérito em razão da perda de objeto das Denúncias nos 987463 e 997593, no que se refere às falhas apuradas no edital da Concorrência Pública n. 06/16;
- III) afastar, na prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal;
- IV) julgar irregular, no mérito, o não envio ao Tribunal do edital da Concorrência Pública n. 06/16 e, conseqüentemente, aplicar multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte, ao Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira pelo descumprimento da determinação expedida pelo Tribunal na Denúncia n. 885907;
- V) recomendar ao atual gestor do Município de Sete Lagoas e à Comissão Especial, instituída pela Portaria n. 12.607 de 12/09/19 que considerem as análises elaboradas pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público de Contas antes da publicação do novo edital de licitação, objetivando a delegação da operação do serviço público alternativo de transporte;
- VI) determinar a intimação do atual Prefeito Municipal de Sete Lagoas para que encaminhe cópia do novo edital de licitação a este Tribunal, após a publicação do aviso de licitação, no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica, devendo constar do ofício de encaminhamento referência à presente denúncia;



VII) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno;

VIII) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos. [...]

3. A documentação foi autuada como edital de licitação por determinação do conselheiro presidente exarada em 18/08/2021 (peça n. 04 no SGAP).

4. A unidade técnica, após análise preliminar das irregularidades que foram apontadas na Denúncia n. 987.463, concluiu o seguinte em seu estudo juntado na peça n. 7 do SGAP:

Em face do exposto, este Órgão Técnico entende que **subsistem no presente Edital ao menos quatro apontamentos** realizados no âmbito dos processos nº 987.463 e nº 885.907, os quais analisaram os certames anteriores elaborados pelo Poder Concedente para o mesmo objeto. Por esse motivo, esta Coordenadoria entende que devam **ser justificados ou reparados** no Edital os seguintes itens:

3.1 Concorrência irregular do transporte alternativo com o transporte convencional

3.2 Exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes

3.3 Do tipo de licitação

3.4 Fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo

Nessa lógica, sugere este Órgão Técnico que **o certame seja suspenso** em face das irregularidades verificadas.

Adicionalmente, solicita este Órgão Técnico que seja feita **diligência** ao Poder Concedente de forma a requerer as planilhas que subsidiaram os estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão.

Por fim, requer-se que uma vez recebida a documentação solicitada, que ela seja devolvida a esta Coordenadoria para análise complementar do Edital.

À consideração superior.

5. Seguiu-se decisão monocrática do conselheiro relator (peça n. 9 no SGAP), ratificada pela 2ª Câmara na sessão de 02 de setembro de 2021 (peça n. 31 no SGAP), que **determinou a suspensão do certame** e a intimação dos responsáveis para encaminharem a documentação elencada na decisão.

6. Intimada, a Prefeitura de Sete Lagoas apresentou a manifestação juntada na peça n. 40 do SGAP, instruída com os documentos juntados nas peças n. 32/39 e 41 do SGAP.

7. Após nova manifestação da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas (peça n. 47 no SGAP), a unidade técnica elaborou estudo (peça n. 49 no SGAP) assim concluído:

Em face do exposto, este Órgão Técnico entende que **subsistem no presente Edital ao menos quatro apontamentos** realizados no âmbito dos



processos nº 987.463 e nº 885.907, os quais analisaram os certames anteriores elaborados pelo Poder Concedente para o mesmo objeto.

Após reexame no âmbito do Processo nº 1.104.923, foi acatada a justificativa apresentada pelo Poder Concedente ao seguinte tópico:

3.1 Concorrência irregular do transporte alternativo com o transporte convencional

Porém, esta Coordenadoria entende que a presença dos seguintes aspectos justifica a manutenção da suspensão do certame:

3.2 Exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes

3.3 Do tipo de licitação

A suspensão se mantém em função da ausência de justificativa, destinação e valoração da outorga esperada para a concessão.

3.4 Fixação irregular da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo

A suspensão se justifica não mais pela simples coincidência das tarifas em si, mas pela ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira da concessão – nos quais deveria estar incluso o cálculo da outorga prevista.

Ademais, entende que **devam ser citados os responsáveis** para que apresentem justificativa quanto ao seguinte tópico de denúncia, apresentada no âmbito do Processo nº 1.107.536:

3.5 Presença de irregularidades apontadas por esta Corte de Contas em análises de Editais anteriores com o mesmo objeto

Nessa lógica, sugere este Órgão Técnico que **o certame seja mantido suspenso** em face das irregularidades verificadas.

Por fim, requer-se que uma vez recebida a manifestação do Poder Concedente, que ela seja devolvida a esta Coordenadoria para análise.

8. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, §3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno).

9. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Do necessário apensamento das denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550 aos presentes autos

10. As **Denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550** foram propostas pela FETRAM – Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Minas Gerais e pela empresa Eldorado Transportes Ltda., respectivamente, em face do mesmo certame examinado nos autos do presente **Edital de Licitação n. 1.104.923**, qual seja: o Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas objetivando a “contratação de



concessionária para a operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas”.

11. Isso já seria suficiente para fundamentar o pedido de apensamento dos três referidos processos. Não bastasse, verifica-se que as próprias irregularidades apontadas nas **Denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550** são também objeto de análise nos autos do **Edital de Licitação n. 1.104.923**.

12. Na **Denúncia n. 1.107.536** alegou a denunciante que o Município de Sete Lagoas já havia promovido dois certames com o objeto do atual, sendo que ambos foram revogados em função de diversas irregularidades, apuradas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais nas Denúncias n. 885.907 e 997.593. Ressaltaram que a Concorrência Pública n.011/2021 foi promovida com vícios idênticos aos das anteriores. Destacaram inexistir estudo acerca da viabilidade da concessão do transporte alternativo, considerando seu caráter complementar perante o transporte convencional. Ressaltaram, ainda, que o transporte convencional vem sendo prejudicado no município em razão do favorecimento do transporte alternativo.

13. Na **Denúncia n. 1.107.550**, de modo semelhante, insurgiu-se a denunciante contra a previsão editalícia de que o serviço de transporte público coletivo alternativo será realizado nas linhas utilizadas pelo transporte público convencional. Sustentou que a atuação conjunta dos dois serviços em rota única colocaria dois prestadores de serviços no mesmo espaço físico, em competição, disputando os usuários, prejudicando o transporte alternativo, que não teria a capacidade operacional ostentada pelo concessionário regular. Alegou, ainda, que não constaria do edital “qualquer estudo, análise, levantamento, nem mesmo planilhas que demonstrassem a viabilidade econômico-financeira da atuação conjunta do sistema **alternativo** com o convencional” (grifos no original).

14. Ou seja: tratam-se de irregularidades que foram objeto de análise pela unidade técnica nos autos do presente **Edital de Licitação n. 1.104.923**, como se observa no estudo técnico juntado na peça n. 49 do SGAP.

15. Assim, requer o Ministério Público de Contas que as **Denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550** sejam apensadas aos autos do **Edital de Licitação n. 1.104.923**, de modo a ser realizada análise única das irregularidades existentes no Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas objetivando a “contratação de concessionária para a operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas”.

II) Aditamentos do Ministério Público de Contas

16. O Ministério Público de Contas identificou no certame ora examinado irregularidades ainda não apontadas pelas denunciantes ou pela unidade técnica, motivo pelo qual passa a fazer os seguintes aditamentos, no exercício da competência prevista no art. 61, §3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno).



II.1) Da fixação de prazo exíguo para início da operação do serviço de transporte alternativo pela concessionária – item 9.2 do edital

17. O item 9.2 do edital ora examinado (peça n. 02 do SGAP) dispõe o seguinte: “9.2 - O prazo para início da operação dos serviços é de até 60 (sessenta) dias, a partir da emissão da respectiva Ordem de Serviço, após a assinatura do **CONTRATO DE CONCESSÃO**”.

18. Entende o Ministério Público de Contas que o prazo fixado para início da operação dos serviços é demasiadamente exíguo, restringindo a competitividade no certame e, ainda, capaz de direcionar a licitação em análise para contratação de empresa ou cooperativa constituída por pessoas físicas e/ou jurídicas que já sejam prestadoras do serviço de transporte coletivo no próprio município de Sete Lagoas e/ou região.

19. O certame ora examinado possui como objeto a concessão da operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas. Trata-se, portanto, de objeto complexo, conforme se observa no Projeto Básico (Anexo I), o qual prevê que o serviço de transporte alternativo será operado por meio de 14 (quatorze) linhas com itinerários distintos (item 2.3 do Projeto Básico).

20. Para início da operação dos serviços serão necessários 44 (quarenta e quatro) veículos licenciados pelo DETRAN/MG como de aluguel, com capacidade entre 09 e 24 lugares, equipados com tacógrafo e sistema de bilhetagem eletrônica.

21. Os veículos só poderão entrar em operação portando os padrões de pintura externa e informações ao usuário nos moldes previstos em Decreto Municipal, além de passarem por vistorias do DETRAN/MG, do INMETRO e da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas (itens 2.4 e 3 do Projeto Básico).

22. A concessionária, até a data de início da operação dos serviços, ainda precisará dispor de garagem dotada de “área de estacionamento, área de limpeza, área de abastecimento, oficina em condições de efetuar manutenção e reparo dos veículos” (item 4 do Projeto Básico).

23. Ainda devem ser observados pela concessionária os diversos requisitos do sistema de bilhetagem eletrônica, cujos custos relativos ao desenvolvimento, implantação, manutenção e atualização correrão por conta da concessionária, conforme exposto no item 6 do Projeto Básico.

24. Ou seja, o início da operação do serviço de transporte alternativo licitado, como exige o item 9.3 do edital e o Projeto Básico (Anexo I do edital), demandará da concessionária a aquisição de frota composta por 44 (quarenta e quatro) veículos, infraestrutura de garagem, equipamentos de hardware e software para implantação de bilhetagem eletrônica, bem como a contratação de pessoal capacitado para execução dos serviços.



25. Saliente-se que, conforme disposto no item 5.5 do edital, será demandado da concessionária o “investimento inicial de R\$ 7.418.840,00 (sete milhões, quatrocentos e dezoito mil, oitocentos e quarenta reais)”.

26. Diante do exposto, resta evidente ser demasiadamente exíguo o prazo de 60 (sessenta) dias fixando no edital para início da operação dos serviços.

27. No entender deste órgão ministerial, trata-se de irregularidade grave, pois tem o condão de restringir a competitividade no certame, afastando potenciais empresas prestadoras do serviço de transporte coletivo e, ainda, direcionando o certame para contratação de empresa ou cooperativa constituída por pessoas físicas e/ou jurídicas que já sejam prestadoras do serviço de transporte coletivo no próprio município de Sete Lagoas e/ou região.

28. Prazo tão exíguo para início da operação dos serviços também não se justifica quando considerado que a administração municipal, por meio da insistente publicação de sucessivos editais de licitação eivados de flagrantes ilegalidades, seguida da revogação desses certames, vem perpetuando a prestação do serviço de forma precária pelos atuais permissionários há vários anos.

29. Importante registrar que, para a concessão do serviço de transporte alternativo, o Município de Sete Lagoas deflagrou a Concorrência Pública n. 011/2012, objeto da Denúncia n. 885.907, extinta por perda de objeto em razão da revogação do certame. Posteriormente deflagrou a Concorrência Pública n. 06/2016, objeto das Denúncias n. 987.463 e 997.593, extintas por perda de objeto também em razão da revogação do certame. E, atualmente, deflagrou a Concorrência Pública n. 011/2021, ora examinada, eivada de diversos vícios já apontados pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas nos processos acima referidos.

30. Assim, é imperioso que a Administração Municipal promova a retificação do edital, ampliando o prazo para início da execução dos serviços, uma vez que aquele atualmente estipulado restringe indevidamente a competitividade no certame, ofendendo o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93 e art. 37, XXI, da Constituição Federal.

II.2) Das excessivas exigências de qualificação técnica – item 20.4.2 do edital

31. Não se desconhece que o art. 30, II, da Lei Federal n. 8.666/93 determina que os licitantes devem comprovar possuir aptidão para o desempenho da atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

32. No entanto, tal dispositivo deve ser interpretado em consonância com os princípios da isonomia e da ampla competitividade no certame. Ao discorrer sobre a qualificação técnica, Marçal Justen Filho assevera que:

“(…) a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve



realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.” (...)

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed. - São Paulo: Dialética, 2008. pag. 405 e 412)

33. Verifica-se, desta forma, que é legal a exigência de quantitativos mínimos em atestados para comprovação de qualificação técnica operacional, desde que sejam estabelecidos de forma motivada pela administração na fase interna da licitação, demonstrando-se que a dimensão quantitativa é essencial à satisfatória execução do objeto do certame.

34. Recorrendo novamente à lição de Marçal Justen Filho, devemos ressaltar que *“a discricionariedade na fixação das exigências de qualificação técnica operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas”*.

35. No caso concreto ora examinado, o item 20.4.2 do edital exige dos licitantes a comprovação de qualificação técnica operacional por meio da apresentação de “atestado de que prestou ou está prestando serviço(s) pertinente(s) e compatível(eis) em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação”.

36. Logo em seguida, a alínea “d” do referido item editalício dispõe o seguinte:

d) Entende-se como pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação a prestação de serviço(s) de operação de transporte público de transporte coletivo de passageiros, em linhas urbanas, suburbanas ou intermunicipais de característica metropolitana, com veículos de transporte coletivo regular de passageiros, que atenda(m) as seguintes características:

I. Possua(m) frota vinculada ao(s) serviço(s) durante o período tenha sido igual ou superior a 40 (quarenta) veículos de pequeno porte (com capacidade entre 09 e 24 lugares);

II. Tenha(m) sido prestado(s) com utilização de Sistema de Bilhetagem Eletrônica.

III. Tenha(m) sido prestado(s) por período mínimo de 36 (trinta e seis) meses;

IV. Em caso do Proponente ser COOPERATIVA, serão validados os atestados próprios ou de seus cooperados;

IV.i. No que tange à origem dos veículos que serão utilizados no serviço de Transporte Coletivo Alternativo (propriedade, locação, cessão e outros), poderá estar tanto vinculada à COOPERATIVA, quanto a seus cooperados, sendo vedada apresentação de frota pertencente a terceiros alheios à licitante, isto é, sem vínculo legal.

37. Entende o Ministério Público de Contas, pelos motivos que passa a expor, serem irregulares as exigências acima transcritas nas alíneas “d, I” (frota vinculada igual ou superior a 40 veículos) e “d, III” (serviço prestado por período mínimo de 36 meses).



II.2.1) Da irregular exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo com frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos

38. Compulsando o projeto básico anexo ao edital, verifica-se que o serviço de transporte público alternativo de passageiros no Município de Sete Lagoas “*será operado por 40 (quarenta) veículos mais 10% de frota reserva: ou seja, totalizando 44 veículos*”. (item 2.4 do Projeto Básico)

39. Constata-se, portanto, que o item 20.4.2 do edital, em sua alínea “d”, “l”, ao requerer para a comprovação de qualificação técnica operacional uma frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos, exige dos licitantes um quantitativo mínimo igual ao total do número de veículos que deverá ser alocado aos serviços ora licitados, se desconsiderados os veículos reserva, ou de 90% do total licitado, se considerados os veículos reserva.

40. De acordo com a jurisprudência do TCU, trata-se de quantitativo excessivo.

41. A Lei Federal n. 8.666/93 não especifica, de forma expressa, os percentuais que poderão ser adotados na mensuração da capacidade técnica do licitante. No entanto, a jurisprudência do TCU consolidou o entendimento de que é irregular a fixação, nos atestados de capacidade técnica, de quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens ou serviços que a administração pública pretende contratar, excetuados os casos em que a especificidade do objeto recomendar a adoção de percentual maior, o que deverá estar justificado no processo licitatório. Nesse sentido, veja-se a Súmula TCU n. 263¹ e o [Acórdão 2924/2019-TCU-Plenário](#)², do qual se extrai o seguinte trecho do voto proferido pelo ministro Relator Benjamin Zynler:

(...) 22. A respeito, observo que a exigência dos requisitos de habilitação técnica tem por objetivo garantir que o licitante detenha condições de executar o objeto ao longo do decurso do contrato. Essas exigências devem guardar proporcionalidade com a dimensão e a complexidade do objeto licitado.

23. Há de se ver que exigências excessivas, se por um lado garantem interessados aptos a executar o contrato, por outro podem afastar potenciais licitantes que poderiam executar o objeto licitado a contento. Ou seja, exigências a maior atentam contra a busca da melhor proposta pela administração.

23. Por outro lado, exigências excessivamente brandas ou insuficientes podem levar a contratação de licitantes que não detenham condições de executar o objeto a contento.

24. Cabe ao gestor sopesar os requisitos de qualificação de forma a adequadamente ser atendido o interesse público. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte aponta que, em regra, cabe exigir quantitativos inferiores ao licitado,

¹ Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

² Enunciado: É irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de 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 licitatório.



pois se entende que os agentes de mercado tendem a, paulatinamente, aumentar a sua capacidade técnico-operacional a partir de seus feitos pretéritos.

25. Assim, sempre de acordo com o entendimento do TCU, em regra, salvo situações excepcionais devidamente justificadas, o quantitativo mínimo exigido como qualificação técnica não deve ser superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar (v.g. Acórdãos Plenário 737/2012 e 827/2014). Isso porque entende-se que quem executou o equivalente à metade do quantitativo licitado teria condições de crescimento operacional para executar a totalidade do objeto a ser contratado.

26. No caso em tela, o objeto consistia em almoços ou jantares para até 200 pessoas e eventos tipo recepção com alimentação para até 200 pessoas. Entretanto, foi exigido como critério de habilitação o fornecimento de almoços ou jantares para até 100 pessoas e evento tipo recepção para até 200 pessoas.

27. Ou seja, em relação ao evento tipo recepção, exigiu-se como requisito de qualificação o cumprimento pretérito de 100% do quantitativo a ser contratado, o que, na ausência de justificativas para tanto, foi de encontro à jurisprudência desta Corte. (...)

42. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas ser irregular, em face do quantitativo excessivo previsto no edital, a exigência de qualificação técnica operacional contida no item 20.4.2 do edital, em sua alínea “d”, “I”, qual seja: operação de transporte público de transporte coletivo de passageiros com frota vinculada igual ou superior a 40 (quarenta) veículos.

II.2.2) Da irregular exigência de comprovação da operação de transporte público coletivo por período mínimo de 36 (trinta e seis) meses

43. O item 20.4.2 do edital, em sua alínea “d”, “III”, exige para a comprovação de qualificação técnica operacional pelos licitantes a operação de transporte público coletivo por período mínimo de 36 (trinta e seis) meses.

44. Entende o Ministério Público de Contas que a exigência de experiência de 36 meses na prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros para qualificação técnica dos licitantes ofende o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República³, segundo o qual as exigências para qualificação dos licitantes devem limitar-se àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações assumidas.

45. Sobre a exigência de demonstração de experiência anterior do licitante, recorreremos novamente aos ensinamentos de Marçal Justen Filho:

[...] A essência da questão reside em que a comprovação de experiência anterior como requisito de habilitação não se justifica por si só. Trata-se de

³ Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



condicionamento de natureza instrumental, destinado a restringir a participação no certame aos sujeitos que detenham condições de executar o objeto licitado. Assim, a comprovação da experiência anterior fundamenta a presunção de que o sujeito dispõe de conhecimento e habilidade técnico-empresariais para executar satisfatoriamente a futura contratação.⁴

46. O mesmo autor assim discorre sobre a qualificação técnica operacional:

A qualificação técnica operacional consiste em qualidade pertinente às empresas que participam da licitação. Envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participou anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.⁵

47. No que tange à experiência exigida como requisito para habilitação técnica, o que se deseja é aferir a capacidade do licitante em manejar determinadas metodologias e técnicas necessárias para execução do objeto licitado.

48. Assim, no caso ora examinado, a qualificação técnica restará demonstrada por atestados de capacitação técnico-operacional que assegurem ter a empresa executado satisfatoriamente atividade semelhante ao objeto do certame, independentemente do serviço ter sido prestado por 12 (doze) ou 36 (trinta e seis) meses.

49. Mostra-se irregular, portanto, por restringir indevidamente a competitividade no certame, a exigência de comprovação pelos licitantes de experiência anterior pelo período de 36 (trinta e seis) meses.

II.3) Do índice de endividamento geral exigido no edital para comprovação da qualificação econômico financeira

50. O item 20.5.2.1 do edital, ao tratar da qualificação econômico-financeira, exige dos licitantes, para a demonstração de boa situação financeira, a apresentação de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,5.

51. O art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/93 dispõe:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 1º - **A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato**, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente**

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 416-417.

⁵ *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 15ª ed. - São Paulo: Dialética, 2012. pag. 499.



justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Grifou-se)

52. É necessária, portanto, a demonstração no processo administrativo de que o valor do índice adotado, em face do objeto que se pretende contratar, é adequado metodologicamente e indispensável à execução do contrato, mormente quando são adotados índices distintos daqueles usualmente utilizados.

53. Quanto ao dispositivo mencionado, Jessé Torres Pereira Júnior⁶ leciona:

A escolha dos índices de aferição da situação financeira dos habilitantes deverá estar exposta e fundamentada no processo administrativo da licitação, do qual resultará o texto do edital. [...]

As razões da escolha (incluindo menção às fontes de consulta, sobretudo revistas especializadas) devem guardar nexos causal com a índole do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução, a fim de que se cumpra o mandamento constitucional de serem formuladas tão somente exigências necessárias a garantir o cumprimento das obrigações que se venham a avençar.

54. Os indicadores utilizados no certame ora examinado são praticamente os mesmos adotados pelo Executivo Federal⁷ e pelo Executivo Estadual⁸ para avaliação da habilitação econômico-financeira nas licitações por eles promovidas, ressaltando-se que o Índice de Endividamento – IE do citado possui fórmula equivalente ao Índice de Solvência Geral – ISG (Ativo Total/ Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo).

55. E, na Administração Federal, por exemplo, o parâmetro para se aferir a correção dos quocientes resultantes dos índices medidores da capacidade financeira dos licitantes encontra-se fixado no art. 44 da Instrução Normativa n.º 02/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual estabelece que as empresas que não apresentarem quocientes iguais ou maiores que 1,0 (um vírgula zero), em qualquer dos índices nela previstos, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração e, a critério da autoridade competente, capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 31 da Lei 8.666/93, como exigência adicional para

⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 6ª ed., Editora Renovar: Rio de Janeiro/São Paulo, 2003, p. 380.

⁷ **Instrução Normativa n.º 02/2010**, de 11 de outubro de 2010, no qual a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

⁸ Artigo 16, § 1º, do Decreto n.º 45.902, de 28/01/2012, que dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF previsto no art. 34 da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei n.º 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP.



efeito de habilitação, podendo, ainda, ser exigida prestação de garantia, na forma do disposto no § 1º do art. 56 da referida Lei, para fins de contratação.

56. Ou seja, usualmente os editais de licitação exigem a demonstração de resultado igual ou maior/menor (conforme o índice adotado) do que 1,0 em qualquer um dos índices apurados, para fins de habilitação, considerados os riscos para Administração e o objeto a ser contratado.

57. Verifica-se a atipicidade do valor adotado para o índice de endividamento geral no edital ora examinado, tornando imprescindível a adequada justificativa dos responsáveis para sua exigência.

58. No caso concreto ora examinado, causa ainda mais estranheza o percentual exigido para o IEG, pois o edital também exige que seja demonstrado pelos licitantes índice de solvência geral – SG com resultado maior ou igual a 1,00.

59. Ou seja, o percentual exigido para o IEG não corresponde ao percentual exigido para o SG, em que pese, como já exposto anteriormente, tratem-se de fórmulas com os mesmos componentes invertidos.

60. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora o exposto:

Inclua, no processo licitatório, as justificativas para os índices de qualificação econômico-financeira exigidos, reformulando as disposições constantes do subitem 3.1.5 (Idoneidade Financeira) da minuta de edital, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrente da licitação, conforme o Art. 31, § 5º, da Lei no 8.666/1993 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 112/200 Plenário; Acórdão 778/2005 Plenário; Acórdão 1519/2006 Plenário; Acórdão 587/2003 Plenário; Acórdão 1668/2003 Plenário; Acórdão 1898/2006 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário).

Acórdão 597/2008 Plenário

Faça constar nos processos administrativos das licitações a justificativa dos índices contábeis previstos no edital, nos termos do art. 31, § 5º, da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 402/2008 Plenário

61. Também nesse sentido a jurisprudência desta Corte de Contas:

[Índice ideal.] Sobre os patamares de tais índices, a doutrina determina que: 'Não se pode falar em índice ideal propriamente. O índice ideal é aquele que proporciona à empresa a capacidade de saldar os seus compromissos em tempo certo, e que lhe possibilita financiar o seu cliente e ser financiada pelos seus fornecedores de recursos, pelo menos em condição de igualdade com as empresas que operam no seu ramo de atividades' (ALMEIDA, Fábio Silva; FAVARIN, Antônio Marcos. *Liquidez das Empresas: Uma Visão Crítica da Avaliação da Saúde Financeira, por Intermédio das Demonstrações Financeiras*. In: *Cadernos da Faceca*, Campinas, v.12, n.2, jul/dez 2003. p.15). [Representação n. 712.424. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 13/05/2008]



[Justificativa na fixação do índice de liquidez.] Carlos Pinto Coelho Motta enfatiza que 'a obrigatoriedade de o índice de liquidez ser usual no mercado, e ser motivado na fase interna do processo é prevista [...] como garantia da competição saudável e do não-comprometimento do universo de licitantes' (In *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 304). Nessa linha é o pensamento do professor Jessé Torres Pereira Júnior: 'A fixação deste índice [de liquidez] deve ser acompanhada obrigatoriamente de justificativa, o que em grande parte irá inibir a fixação de índices altos, capazes de afastar interessados' [...]. [Representação n. 742.290. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 28/11/2007]

62. Diante do exposto, considerando o disposto no art. 31, §§ 1º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/1993, afigura-se irregular o percentual adotado no edital para o índice de endividamento geral - IEG sem a correspondente justificativa.

III) Da responsabilidade pelas irregularidades apontadas pela unidade técnica e aquelas ora aditadas pelo Ministério Público de Contas

63. Verifica-se que as irregularidades apontadas pela unidade técnica, bem como aquelas ora aditadas pelo Ministério Público de Contas, são decorrentes de exigências indevidas contidas no projeto básico anexo ao edital e/ou de deficiências no planejamento do certame.

64. E, conforme demonstra a cópia do processo licitatório juntada na peça n. 02 do SGAP, o projeto básico anexo ao edital é subscrito pelo Sr. Antônio Garcia Maciel, secretário municipal da Secretaria de Obras, Segurança, Trânsito e Transporte, e pelo Sr. Wagner Augusto de Oliveira.

65. Assim, além da subscritora do edital, Sra. Aparecida Duarte Maria Barbosa, e do atual prefeito municipal, Sr. Duílio de Castro Faria, devem ser citados para apresentarem defesa em face de todas as irregularidades apontadas pela unidade técnica e/ou pelo Ministério Público de Contas também os referidos subscritores do termo de referência.

REQUERIMENTOS

66. Em face de todo o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

- a) sejam as Denúncias n. 1.107.536 e 1.107.550 apensadas aos autos do Edital de Licitação n. 1.104.923, de modo a ser realizada análise única das irregularidades existentes no Processo Licitatório n. 088/2021, Concorrência Pública n. 011/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sete Lagoas objetivando a "contratação de concessionária para a operação do serviço de transporte alternativo no Município de Sete Lagoas";
- b) o aditamento do objeto dos referidos processos, nos termos da fundamentação acima exposta;



- c) a citação do Sr. Duílio de Castro Faria, prefeito municipal, da Sra. Aparecida Duarte Maria Barbosa, subscritora do edital, bem como do Sr. Antônio Garcia Maciel, secretário municipal de Obras, Segurança, Trânsito e Transporte, e Wagner Augusto de Oliveira, ambos subscritores do projeto básico anexo ao edital, para apresentarem defesa em face de todas as irregularidades apontadas no exame da unidade técnica e na presente manifestação preliminar do Ministério Público de Contas;
- d) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela unidade técnica, sejam os autos remetidos novamente a este *parquet* de contas para manifestação conclusiva;
- e) alternativamente, seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Belo Horizonte, 18 de julho de 2022.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)