



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

**Processo nº:** 944.741  
**Natureza:** Denúncia  
**Relator:** Conselheiro Gilberto Diniz  
**Denunciante:** Transporte Joelma Ltda. – ME  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Sabinópolis – MG  
**Edital:** Pregão Presencial nº 62/2014

## MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,**

### **I. RELATÓRIO FÁTICO**

Versam os presentes autos sobre **Denúncia** oferecida pela empresa *Transporte Joelma Ltda.* (fls. 01/05), em face do **Processo Licitatório nº 100/2014 – Pregão Presencial nº 62/2014**, do tipo “menor preço por item”, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis – MG, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino.

A Denunciante alegou, em síntese, que a Prefeitura Municipal estaria exigindo o comprovante de propriedade dos veículos na fase de habilitação.

Os documentos de fls. 06/61 instruíram a Denúncia, dentre eles a cópia do Edital impugnado.

Conforme despacho de fl. 62, a Conselheira-Presidente determinou a intimação do interessado para que, no prazo de 10 (dez) dias, instrísse a Denúncia com documentos faltantes, segundo o art. 302, § 1º, do RITCMG.

Em resposta, foi apresentada a documentação de fls. 65/76.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

Ato contínuo, a Conselheira-Presidente determinou a autuação da documentação como Denúncia e a sua distribuição (fl. 77).

Após a devida distribuição (fl. 78), o Conselheiro-Relator exarou o despacho de fl. 79, determinando a intimação dos gestores responsáveis para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentassem os esclarecimentos que entendessem pertinentes sobre a questão abordada na Denúncia, bem como encaminhassem cópia integral do processo licitatório.

Em atendimento aos ofícios expedidos, a Prefeitura Municipal apresentou os documentos de fls. 83/1.172.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 1.174/1.179, observando que a exigência de documentos de propriedade prévia do veículo, na fase de habilitação (subitem 5.1.8 do Edital), infringiu o art. 30, § 6º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Em seguida, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação, em atendimento ao despacho exarado à fl. 1.181.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se do exame de legalidade do **Processo Licitatório nº 100/2014 – Pregão Presencial nº 62/2014**, instaurado pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis – MG, ora submetido ao crivo do Ministério Público de Contas por força de Denúncia formulada perante essa Egrégia Corte.

A Magna Carta de 1988 assim preconiza:

**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

**VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**

**IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;**

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

[...] (grifo nosso).

**Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.**

[...] (grifo nosso).

Nessa senda, pelo princípio constitucional da simetria, a Constituição do Estado de Minas Gerais, prescreve:

**Art. 76.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

**III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;**

[...]

**VII – realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembléia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade da administração indireta;**

[...]

**XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;**

**XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;**

XV – apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta;

XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

XVII – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado e comunicar a decisão à Assembléia Legislativa;  
XVIII – representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurados;  
[...] (grifo nosso).

Sob este mesmo prisma, a Lei Complementar Estadual n.º 102/2008 confere as seguintes competências a esse Egrégio Tribunal de Contas:

**Art. 3º.** Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

IV – fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

**V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;**

[...]

IX - realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Assembleia Legislativa, de Câmara Municipal ou de comissão de qualquer dessas Casas, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidade da administração direta ou indireta dos Poderes do Estado ou de Município;

[...]

**XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei;**

**XVI - fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;**

XVII - fiscalizar contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolva a concessão, a cessão, a doação ou a permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou de Município;

XVIII - estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

XIX - sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado e comunicar a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal;

XX - representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurado, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;

[...]

**XXVII – decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nesta Lei Complementar;**

[...] (grifo nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

No presente caso, foi constatada a existência de irregularidade no Pregão Presencial, referente à exigência de propriedade prévia de veículos na fase de habilitação (subitem 5.1.8 do Edital).

Com efeito, o item 05, subitem 5.1.8 do Edital exigiu a apresentação, na fase de habilitação, de comprovante de propriedade de veículo para prestação dos serviços de transporte escolar, em nome da licitante, através de Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo, acrescido de todos os tributos e taxas pagas do exercício vigente, sob pena de desclassificação.

Eis o teor da mencionada disposição editalícia:

5 – DA PROPOSTA DE PREÇOS

5.1. No envelope destinado à proposta de preços deverá:

[...]

5.1.8. **Indicar marca, modelo e ano dos veículos oferecidos para cada linha cotada, sendo necessária a apresentação de cópias autenticadas dos seguintes documentos:**

- **Cópia autenticada do CRLV 2014 – Certificado de Registro de Veículos dos veículos a serem utilizados para a prestação dos serviços objeto do presente edital, para fins de transporte de passageiros e escolares.**

- **O CRLV deverá estar registrado em nome da Empresa ou em contrato de leasing**, sendo que os recibos datados e assinados no nome da empresa ou seu proprietário, no momento da sessão serão aceitos, devendo o veículo, no momento da celebração do contrato, estar devidamente transferido, sob pena de desclassificação.

- **Comprovante de quitação dos tributos de IPVA 2015 (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), Licenciamento e Seguro Obrigatório dos veículos licitados para cada linha vencidos até a data de entrega dos envelopes.**

- Declaração indicando o condutor do veículo conforme Anexo VI, subscrita pelo licitante ou seu representante legal, da qual constará o seguinte: a) nome; b) endereço; c) estado civil; d) data de nascimento; e) CPF; g) CNH Categoria D; h) Carteira de Identidade; i) certidão constando o não cometimento de falta grave ou gravíssima nos últimos doze meses.

- Carteira do Motorista responsável para a referida linha e a respectiva comprovação de que o mesmo participou de curso de especialização específico para condução de Transporte Escolar.

- Laudo de Vistoria/Inspeção Técnica “Original”, constando o teste do frenômetro do veículo, assinado e carimbado identificando o vistoriador, emitido por órgão credenciado junto ao DENATRAN e INMETRO, como Instituição Técnica Licenciada – ITL, constando que o veículo encontra-se em perfeitas condições para uso específico no Transporte Escolar, com emissão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

---

de no máximo 60 (sessenta) dias anteriores à data de abertura do referido processo. A vistoria deverá ser feita na sede da empresa, salvo mediante declaração expressa da empresa inspetora, com fundamento do órgão fiscalizador, demonstrando a possibilidade de vistoria em local diverso.

- Laudo de Vistoria Veicular realizado pela Polícia Civil.

[...]

5.3. **Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente Edital e seus anexos**, que por serem omissas, apresentarem irregularidades ou defeitos, possam dificultar o julgamento. (grifo nosso).

A exigência retratada no Edital do Pregão Presencial nº 62/2014 afrontou o art. 30, § 6º, do Estatuto das Licitações, que veda a exigência de propriedade e de localização prévia, *in verbis*:

**Art. 30.** A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II – comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 6º **As exigências mínimas relativas a** instalações de canteiros, **máquinas, equipamentos** e pessoal técnico especializado, **considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedadas as exigências de propriedade e de localização prévia.**

[...] (grifo nosso).

O art. 4º, inciso XIII, da Lei Federal nº 10.520/2002 não faz referência à exigência de propriedade prévia, para fins de habilitação:

**Art. 4º.** A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XIII – a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira; [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

**Na verdade, o mencionado comprovante de propriedade do veículo deveria ser exigido apenas do licitante vencedor, no momento da assinatura do contrato, e não de todos os participantes, sob pena de restrição à ampla participação no Certame.**

Como bem observou a Unidade Técnica (fl. 1.176), “não se discute a necessidade das exigências do item 5.1.8 para a contratação, mas tão somente o momento de sua exigência, o qual se mostra apropriado na contratação e não durante a fase de habilitação”.

Assim, não é razoável exigir dos participantes a comprovação de propriedade prévia, o que demanda investimento financeiro, e depois não serem habilitados por não atenderem a outros requisitos do Edital, o que poderia imprimir um fator impeditivo à participação.

Para os fins pretendidos, a Administração poderia ter aceitado a apresentação de declaração formal dos licitantes, no sentido de que o veículo estaria disponível à época da execução contratual.

Sobre o tema, oportuna é a lição de Jessé Torres Pereira Júnior:

Se o ato convocatório houver de formular exigência respeitante a instalações, equipamento e pessoal especializado ainda na fase de habilitação preliminar, o habilitante está autorizado a satisfazê-la por meio de declaração formal de que dispõe dos itens exigidos, em condições de atender ao objeto da licitação; instruirá a declaração com rol que os discrimine. Esta a diretriz que o parágrafo traça para os licitantes.

Ao mesmo tempo, **remete comando restritivo para a Administração: o de que não poderá formular a exigência de modo a individualizar bens que já devam ser de propriedade do habilitante**, nem situados em determinado local. **A vedação é importante para impedir exigência que direcione a habilitação ao indicar bens certos e determinados, de que somente disporão uma ou algumas das empresas aptas à disputa**. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 416) (grifo nosso).

Desse modo, a exigência constante do Edital (subitem 5.1.8) afrontou o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, que alberga o princípio da competitividade, *in verbis*:

**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 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; [...] (grifo nosso).

A título de ilustração, vale transcrever o seguinte excerto do voto prolatado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos de nº 850.705, na Sessão da Segunda Câmara do dia 28/02/2013, *in litteris*:

[...] **O edital em comento, em seu item 9.2 (fls. 28/29) listava uma série de documentos que deveriam ser apresentados pelos licitantes, mas que eram estranhos à fase de habilitação**, vejamos:

- seguro obrigatório dos veículos (item 9.2.6);
- seguro de acidentes pessoais a passageiros (item 9.2.7);
- **comprovante de propriedade e ou contrato de arrendamento dos veículos a serem utilizados** (item 9.2.8);
- comprovante de vistoria pelo INMETRO dos veículos a serem utilizados (itens 9.2.8.1 e 9.2.12);
- certidão ou comprovante de cadastramento na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (item 9.2.10);
- certidão ou comprovante de cadastramento junto ao DER/MG (item 9.2.11).

**Observa-se que as exigências relativas a** seguro de veículos e de acidentes pessoais, comprovante de **propriedade dos veículos** e certificado de vistoria do INMETRO **não são apropriadas à habilitação dos proponentes**.

Positivamente, o § 6º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece que: *As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

Evidentemente, a certificação de vistoria do INMETRO pode e deve ser exigida pela Administração a fim de garantir a segurança do serviço contratado, mas não para fim de habilitação. Isso porque **a habilitação é a fase do procedimento licitatório que visa aferir se o candidato interessado em contratar com a Administração preenche as qualificações e os requisitos necessários para a adequada execução do objeto licitado, tendo o escopo de assegurar o adimplemento das obrigações futuramente firmadas em contrato. Contudo, as exigências constantes do instrumento convocatório não podem ser indevidas e impertinentes para a habilitação do licitante, restringindo imotivadamente a ampla participação. A própria Constituição da República, ao referir-se ao processo de licitação, preceitua que este “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (art. 37, XXI).** Assim, a exigência de documentos desnecessários à comprovação de capacidade do licitante na prestação do serviço licitado não encontra respaldo legal. [...] (grifo nosso).

Dando continuidade, este Órgão Ministerial apurou a existência de irregularidade no Edital, referente à vedação da participação de empresas reunidas em consórcio.

Com efeito, o item 02, subitem 2.2.3, vedou de forma expressa a participação de empresas em consórcio, nos seguintes termos:

2 – DA PARTICIPAÇÃO

[...]

2.2. **Não será admitida nesta licitação a participação de empresas:**

[...]

2.2.3. **Que estejam reunidas em consórcio**, coligadas ou subsidiárias entre si, ou ainda, qualquer que seja sua forma de constituição. [...] (grifo nosso).

Sobre a questão, o art. 33, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993 atribuiu à Administração a prerrogativa de admitir nas licitações que promova a participação de empresas em consórcio, nos seguintes termos:

Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio**, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo. (grifo nosso).

No entanto, entende-se que tal discricionariedade deve vir fundamentada, de forma sólida, no procedimento licitatório. Nesse sentido, a seguinte decisão prolatada por essa Corte de Contas Mineira, ao apreciar os autos da Denúncia nº 838.601, na Sessão da Segunda Câmara, realizada em 05/7/2012, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, *in litteris*:

De fato o item 3.5 do instrumento convocatório veda, expressamente, a formação de consórcios. Entretanto, o art. 33 da Lei n. 8.666/93 prevê a possibilidade de participação em licitação das empresas reunidas em consórcio, desde que observadas as normas dispostas em seus incisos e parágrafos.

Marçal Justen Filho, sobre o tema, adverte que: **O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas.**

*Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto. Como toda decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e resultados.*

**A vedação à participação de empresas em consórcio pode, em dadas circunstâncias, contribuir para a ocorrência de restrição ao caráter competitivo das licitações, impossibilitando a Administração de obter a proposta mais vantajosa para a contratação almejada. Portanto, a Administração, para impor tal rejeição, deve observar rigorosamente os princípios da motivação e da razoabilidade.**

Contudo, ao examinar os documentos juntados à denúncia pelos responsáveis, verifiquei que não há nenhuma justificativa nos autos do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

procedimento licitatório para que não fosse permitida a participação de consórcios.

Impende observar, ainda, que a cumulação da contratação isolada – sem parcelamento do objeto – com a vedação expressa à participação de empresas consorciadas potencializa a restrição ao caráter competitivo do certame. Adicionada a ausência de justificativa para essas múltiplas restrições, configurada está a ofensa aos princípios da competitividade, razoabilidade e motivação, portanto, ao art. 3º da Lei n. 8.666/93.

O TCU assim se posiciona:

*9. Com efeito, além da possibilidade de promover licitação para contratação isolada em cada bloco ou lote, a administração também pode optar por contratação isolada que venha a abranger todo o objeto da avença, mas, neste caso, desde que permita a participação de empresas em consórcio. 10. É que, diante das circunstâncias, o parcelamento do objeto não seria obrigatório, mas, sim, desejável, e pode ser atendido tanto pelo parcelamento formal do objeto, por intermédio da aludida configuração de blocos ou lotes, quanto pelo chamado parcelamento material, por intermédio da permissão para que empresas em consórcios venham a participar do certame. 11. Com isso, obtém-se o dito parcelamento material do objeto, já que pequenas e médias empresas interessadas no ajuste poderão se organizar em consórcios, assegurando-se, nos exatos termos do Item 9.1.1 do acórdão oferecido pelo ilustre Relator, a observância dos princípios da competitividade e da isonomia, sem descuidar da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão n. 108/2006, Plenário, Rel. Lincoln Magalhães da Rocha).*

Indubitável, portanto, que a adoção de contratação isolada somada à rejeição à participação de consórcios representam impeditivo à participação de maior número de interessados no certame.

Não restando devidamente justificada a vedação à formação de consórcio, entendo que remanesce a irregularidade, sendo procedente a denúncia neste item. (grifo nosso).

O Tribunal de Contas da União também se pronunciou sobre a matéria, nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE RESTAURAÇÃO DE RODOVIA. REVOGAÇÃO DO EDITAL POR INICIATIVA DO GESTOR. REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR DO TRIBUNAL POR PERDA DE OBJETO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

1. As exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

2. **Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

3. A limitação do número de atestados a serem aceitos pela Administração, a título de qualificação técnica nas licitações, somente pode ser aceita nos casos em que tal exigência seja necessária para garantir a execução do contrato, a segurança e perfeição da obra ou do serviço, a regularidade do fornecimento ou o atendimento de qualquer outro interesse público, devendo tal restrição ser justificada no processo administrativo relativo à licitação.

4. As respostas fornecidas pela comissão de licitação ou pela autoridade competente com relação às impugnações apresentadas contra editais de certames licitatórios, nos termos do art. 41, § 1º, da Lei de Licitações, devem abranger, de modo fundamentado, todos os quesitos formulados pelo interessado, sob pena de infringência ao que dispõe o art. 50 da Lei nº 9.784/1999. (TCU. Plenário. Acórdão nº 1.636/2007, j. em 15/8/2007, rel. Min. Ubiratan Aguiar). (grifo nosso).

Necessidade de justificativa para a vedação da participação de consórcios em licitações.

Mediante o Acórdão nº 1.102/2009 – 1ª Câmara, foi expedida determinação à Companhia Docas de Imbituba com o seguinte teor: “1.5.1.1. se abstenha de vedar, sem justificativa razoável, a participação de empresas em consórcio, de modo a restringir a competitividade do certame, contrariando o art. 3º da Lei nº 8.666/1993”. Contra essa determinação, a entidade interpôs pedido de reexame, sob o argumento de que a interpretação do Tribunal estaria equivocada.

O relator acompanhou a manifestação da unidade técnica, para a qual a conduta censurada, objeto da determinação, não fora a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio, uma vez que tal decisão encontra-se o campo discricionário para a vedação. A fim de expressar com exatidão o entendimento do Tribunal sobre a matéria, o relator propôs – e a Primeira Câmara acolheu – o provimento parcial do recurso, conferindo ao subitem 1.5.1.1 do acórdão guerreado a seguinte redação: “**caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação**”. Precedente citado: Acórdão nº 1.636/2007 – Plenário. (TCU. 1ª Câmara. Acórdão nº 1.316/2010, TC-006.141/2008-1, j. em 16/3/2010. rel. Min. Augusto Nardes). (grifo nosso).

De acordo com o disposto no inciso I do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999, os atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos ou interesses devem ser motivados:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – **neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses**; [...] (grifo nosso).

Logo, a justificativa de proibição de empresas em consórcio participarem do certame deveria ser devidamente fundamentada no instrumento convocatório, com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

a motivação da administração pública para a sua escolha, independente da modalidade de licitação escolhida.

Por fim, o *Parquet* de Contas verificou a existência de inconsistência no Edital, referente à exigência de apresentação única e exclusiva de Certidão Negativa para comprovação de regularidade trabalhista (item 07 do Edital – Regularidade Fiscal), fl. 158.

A mencionada cláusula editalícia tem o seguinte teor:

7. DA HABILITAÇÃO

[...]

RÉGULARIDADE FISCAL

[...]

- Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa – CNDT, observada sua validade.

Sobre a questão, a Lei Federal nº 8.666/93 determina em sua redação vigente:

**Art. 27.** Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

[...]

IV – **regularidade fiscal e trabalhista**; [...] (grifo nosso).

**Art. 29.** A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

[...]

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante **a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho**, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Por sua vez, o art. 642-A da Consolidação das Leis do Trabalho assim dispõe sobre a matéria, *in verbis*:

**Art 642-A.** É instituída a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida gratuita e eletronicamente, para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

§ 1º O interessado não obterá a certidão quando em seu nome constar:

I – o inadimplemento de obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado proferida pela Justiça do Trabalho ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

determinados em lei; ou

II – o inadimplemento de obrigações decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia.

§ 2º **Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.**

§ 3º A CNDT certificará a empresa em relação a todos os seus estabelecimentos, agências e filiais.

§ 4º O prazo de validade da CNDT é de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua emissão.

Como se verifica dos dispositivos citados **é possível apresentar certidão positiva de débito com efeito de negativa na fase de habilitação, de forma que o item 07 do Edital não deveria ter imposto a apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas apenas.**

Embora o § 2º do art. 642-A da CLT determine que os efeitos da certidão positiva com efeito de negativa se equiparam aos das certidões negativas, e que seja de praxe a Administração Pública aceitar a certidão positiva, ainda assim, **a fim de se evitar qualquer distinção/predileção por parte do Administrador, o edital deveria prever a aceitação tanto da certidão negativa de débitos quando da certidão positiva com efeito de negativa, para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes, assegurando-se a participação de mais interessados no Certame.**

A fase de habilitação nos certames também é regida pela objetividade, não podendo ser atribuída à comissão de licitação discricionariedade para avaliar se este ou aquele documento satisfaz ou não o requisito da regularidade perante a Justiça do Trabalho, sujeitando os licitantes à praxe da Administração.

A título de ilustração, vale transcrever o seguinte trecho de Acórdão do Tribunal de Contas da União:

[...] 4. De plano, devo anotar a obrigatoriedade de norma legal que determina que, **para a habilitação nas licitações, a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista deve incluir a prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

**apresentação de certidão negativa ou mesmo positiva, mas, neste caso, com efeitos negativos.**

5. Eis que, nesse sentido, por força da Lei nº 12.440/2011, o art. 27, inciso IV, e o art. 29, inciso V, da Lei nº 8.666, de 1993, assim determinam: [...] (TCU. Processo nº 002+741/2012-1. Acórdão nº 1054/2012 – Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho). (grifo nosso).

Deveria, portanto, para evitar dúvida de interpretação, ser exigida apenas a “regularidade” ao invés de “certidão negativa de débitos trabalhistas” (item 07 – Regularidade Fiscal), a permitir a apresentação, se for o caso, de certidão positiva com efeito de negativa.

Destarte, em virtude das irregularidades apontadas, torna-se primordial a citação do gestor público responsável para, querendo, apresentar defesa acerca das ilegalidades constatadas, observando os corolários constitucionais da ampla defesa e contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da CR/88, c/c artigo 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

**III. CONCLUSÃO**

*Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) Determinar a **CITAÇÃO** do Prefeito Municipal de Sabinópolis – MG, **Sr. Carlos Roberto Barroso Mourão**, e da Pregoeira do Município de Sabinópolis – MG, **Sra. Luciana Queiroz Barroso**, para querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentarem defesa escrita, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988, c/c art. 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
*Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

---

b) Conclusivamente, requer a **intimação pessoal** deste Representante do Ministério Público de Contas acerca da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os pedidos acima arrolados.

Após o cumprimento das medidas de praxe, pugna pelo envio dos autos à Unidade Técnica para análise e, posteriormente, retorno dos mesmos a este Órgão Ministerial, para manifestação em sede de parecer conclusivo, nos termos do disposto nos artigos 152 e 153 da Resolução TCE nº 12/2008.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

É a **MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR** ministerial que se faz.

Belo Horizonte, 10 de março de 2015.

**Marcílio Barenco Corrêa de Mello**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

(Documento certificado e assinado digitalmente e disponível no SGAP/TCE/MG)