



PROCESSO Nº : 18.140-4/2022 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ARAGUAIA
REPRESENTANTE : LOCOMOTIVA ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA
REPRESENTADO : MANOELITO DOS DIAS RESENDE NETO – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
JULIANE RIBEIRO TELES – PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO (CPL)
LUSIDALVA MARTINS DA COSTA – MEMBRO DA CPL
MARA RÚBIA BERIGO DA SILVA – MEMBRO DA CPL
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 3.852/2024

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO ARAGUAIA. TOMADA DE PREÇOS Nº 12/2022. CAUTELAR INDEFERIDA PELO RELATOR. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO CAPACIDADE TÉCNICO OPERACIONAL COM REGISTRO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS NÃO RESTRITA ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO RELATIVO AO EDITAL COMPLEMENTAR. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, PROCEDÊNCIA E MULTA.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **Representação de Natureza Externa – RNE¹** – com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Locomotiva Engenharia e Construção Ltda., em desfavor da Prefeitura Municipal de Alto Araguaia, sob a gestão do Senhor Gustavo de Melo Anicézio, Prefeito, em razão de supostas ilegalidades na Tomada de Preços n.º 012/2022, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de pavimentação asfáltica no bairro Demellas.

¹ Doc. Digital nº 208084/2022





2. Em síntese, o representante alegou a existência de exigências restritivas no Edital do Certame no tocante a qualificação técnico operacional dos licitantes.
3. Por meio de Decisão Singular², o Conselheiro Relator determinou a citação da Representante, uma vez que a inicial veio desacompanhada dos atos constitutivos e demais documentações da empresa.
4. Regularmente citada, a Representante apresentou documentação pertinente, conforme doc. Digital nº 212713/2022.
5. Ato seguinte, o Conselheiro Relator determinou³ a citação do Prefeito municipal para a apresentação de manifestação prévia.
6. Citado⁴, o Prefeito apresentou suas considerações, conforme doc. Digital nº 218397/2022.
7. Posteriormente, no Julgamento Singular nº 588/GAM/2022⁵, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência, por ausência do requisito da probabilidade do direito e perigo da demora. Outrossim, determinou ao prosseguimento do feito, nos termos do artigo 196 do Regimento Interno.
8. Encaminhados à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, esta, em Relatório Preliminar⁶, consignou as seguintes irregularidades:

Responsável: Sr. MANOELITO DOS DIAS RESENDE NETO, Secretário Municipal de Administração

GB 17. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal; art. 3º, inciso I, § 1º c/c o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; Súmula nº 263 do TCU).

Exigência de atestados de capacidade técnica-operacional que restringiram a competitividade, a isonomia e a vantajosidade da Tomada de Preço nº 12/2022.

² Doc. Digital nº 210601/2022

³ Doc. Digital nº 213675/2022

⁴ Ofício nº 657/2022 Doc. Digital 213740/2022

⁵ Doc. Digital 246020/2022

⁶ Doc. Digital 7598/2023





Responsáveis: Sr. MANOELITO DOS DIAS RESENDE NETO, Secretário Municipal de Administração;
Sra. JULIANE RIBEIRO TELES, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL);
Sra. LUSIDALVA MARTINS DA COSTA, Membro da CPL; e
Sra. MARA RÚBIA BERIGO DA SILVA, Membro da CPL
IRREGULARIDADE: GB 13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades relativas aos procedimentos licitatórios (caput do art. 37 da Constituição Federal; art. 3º da Lei nº 8.666/1993, cominado com o parágrafo único do art. 38 dessa mesma lei).
Ausência de Parecer Jurídico referente ao Edital Complementar nº 2 da Tomada de Preço nº 12/2022.

9. Na sequência, o Conselheiro Relator proferiu decisão⁷, na qual ratificou o juízo positivo de admissibilidade da representação e determinou citação dos responsáveis, Sr. Manoelito dos Dias Resende Neto, Sra. Juliane Ribeiro Teles, Sra. Lusidalva Martins da Costa e da Sra. Mara Rúbia Berigo da Silva, para apresentar defesa.

10. Citados⁸, os representados apresentaram manifestação conjunta, vide documento digital nº 34907/2023.

11. Após análise da defesa, a Secretaria de Controle Externo exarou relatório técnico conclusivo⁹, no qual manteve as irregularidades inicialmente apontadas e sugeriu a aplicação de multa aos responsáveis.

12. Vieram os autos para emissão de parecer ministerial. **É o breve relato.**

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Preliminar de Admissibilidade

13. Importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o

⁷ Doc. Digital 12871/20234

⁸ Ofício nº 56/2023 Doc. Digital nº 13079/2023, Ofício nº 57/2023 Doc. Digital nº 13081/2023, Ofício nº 58/2023 Doc. Digital nº 13085/2023 e Ofício nº 58/2023 Doc. Digital nº 13088/2023

⁹ Doc Digital nº 459584/2024





cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

14. No exercício de tal missão, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da Representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do artigo 190 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c artigo 46 da Lei Complementar nº 269/2007.

15. No caso em questão, a Representação de Natureza Externa foi apresentada por licitante em face de supostas irregularidades nas cláusulas edilícias da Tomada de Preços nº 012/2022, em linguagem clara, acerca de matéria de competência do Tribunal, a saber, licitações e contratos administrativos, com a narrativa de supostas práticas ilícitas em seu âmbito e que possuem o potencial de macular sua lisura e prejudicar a isonomia entre os candidatos.

16. Outrossim, a Representação indica os possíveis responsáveis e o período em que foram praticadas as irregularidades, assim como os indícios e evidências, aquilatando, também, os requisitos constantes no artigo 192, do Regimento Interno, **razão pela qual este *Parquet* opina pelo seu conhecimento.**

2.2 Do mérito

17. Na peça vestibular, **a Representante** alegou que o Edital complementar da Tomada de Preços nº 012/2022 continha exigências de caráter restritivo no tocante aos critérios de comprovação de qualificação técnica operacional dos licitantes.

18. Argumentou que no tópico 6.4.4 - Comprovação da capacidade técnica operacional - é exigido a apresentação de atestado com registro na entidade profissional competente, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA e/ ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU.

19. Questiona ainda qual é o objeto e a parcela de maior relevância técnica





e valor significativo do objeto licitado, para fins avaliação da capacidade técnica-operacional.

20. Nestes termos, requereu que fosse excluída do edital complementar nº 002 a exigência de registro no CREA, ou entidade profissional competente, dos atestados de capacidade técnica operacional e que fosse esclarecido qual o objeto e os serviços indicados como parcela de maior relevância exigidos no tópico 6.4.4.

21. **Em sede de defesa prévia o Prefeito** alegou, preliminarmente, que a inicial do representante não se trata de representação de natureza externa, mas sim de impugnação do edital, razão pelo qual deve ser considerada inepta e arquivada.

22. No mérito, argumentou que a empresa abusa de seus direitos com o fim de obter vantagem indevida. Relatou que a empresa objetivando a concessão do benefício concedido pela Lei Complementar nº 123/2006, registrou sua sede na rua Antônio Aires Fávero nº 1691, Qd 99, Lote 08, Bairro Boiadeiro, no município de Alto Araguaia. Contudo, houve suspeita quanto a veracidade das informações apresentadas, motivo pelo qual foi diligenciado ao Departamento de Tributos, para que providenciasse a inspeção *in loco*.

23. Informou que ao realizar a referida diligência no endereço informado, foi constatado que a residência era ocupada por uma família, a qual não possuía qualquer ligação com a empresa.

24. Mencionou ainda que a empresa promoveu inscrição em outro endereço, também em casa residencial, que sequer era habitado por seu proprietário. Asseverou que induziu a equipe de fiscalização a erro, para a obtenção de novo alvará de funcionamento, o qual está em processo de análise e julgamento.

25. Quanto a suposta irregularidade da definição dos critérios para comprovação da qualificação técnico-operacional, sustentou que a simples leitura, esclareceria sua irresignação, uma vez que salta aos olhos a possibilidade de apresentação de CAT do profissional constante dos quadros da empresa, ou seja, era aceito qualificação da técnica-operacional da empresa licitante ou do profissional a ela





vinculado.

26. Pontuou que tais requisitos estão inseridos no edital como forma de resguardar a Administração Pública, garantindo assim a qualidade dos serviços prestados e que não há limitação de concorrência.

27. No que tange à exigência de atestado das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, enfatizou que tal conclusão deve derivar do próprio objeto licitado, qual seja, pavimentação asfáltica. Salientou que o atestado poderia conter atividades de edificação em geral incluindo os serviços relacionados e que tal permissivo visou proporcionar que empresas que atuam em mercados diversos pudessem participar da licitação.

28. Por fim, alegando ausência de irregularidade, requereu a improcedência da representação.

29. Em análise do feito, a **Secretaria de Controle Externo** consignou as irregularidades GB17 e GB13.

30. Ressaltou que o edital é confuso e traz insegurança jurídica, haja vista a existência de dois regramentos com exigências diversas para o mesmo requisito habilitatório, qual seja, a qualificação técnico-operacional.

31. Salientou que o edital inicial e o complementar passam a ideia de que a qualificação técnico-profissional e técnico operacional são sinônimas e que bastaria o cumprimento de uma ou de outra qualificação técnica pela licitante para que ela fosse regularmente habilitada.

32. Tendo em vista a publicação de 2 editais (inicial e complementar) entendeu, a luz do § 2º do art. 2º da LINDB, que o regramento referente à qualificação técnico-operacional do primeiro edital foi revogado pelo regramento contido no Edital Complementar nº 2.

33. Nesse norte, considerou que foi exigido, para fins de habilitação técnica da licitante, que atestados referentes à capacitação da pessoa jurídica estivessem





regularmente registrados no conselho de classe competente.

34. Quanto ao questionamento feito pela representante, sobre qual é o objeto e a parcela de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado, para fins avaliação da capacidade técnica-operacional, ressaltou que por analogia, seria considerado a parcela que possuir individualmente valor igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, assim como a relevância técnica. Frisou que caso se trate de serviço que seja tecnicamente crítico, o valor significativo deve ser ponderado em favor a relevância técnica.

35. Nessa toada, pontuou que considerando que o objeto licitado é a contratação de empresa para a execução de pavimentação asfáltica, as parcelas relevantes se correlacionam com a execução de serviços de pavimentação, que apresentam maior complexidade técnica. Assim, seriam parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo os seguintes serviços:

- a) Item 3.3. EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE SOLO ESTABILIZADO GRANULOMETRICAMENTE SEM MISTURA DE SOLOS - EXCLUSIVE SOLO, ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019, no quantitativo de 993,26 m³ e no valor de R\$ 47.885,81;
- b) Item 3.5. PAVIMENTO COM TRATAMENTO SUPERFICIAL DUPLO, COM BANHO DILUÍDO. AF_01/2020, no quantitativo de 8.338,50 m² e no valor de R\$ 49.681,44; e
- c) Item 5.1. GUIA (MEIO-FIO) E SARJETA CONJUGADOS DE CONCRETO, MOLDADA IN LOCO EM TRECHO RETO, 45 CM BASE (15 CM BASE DA GUIA + 30 CM BASE DA SARJETA) X 22 CM ALTURA. AF_06/2016, no quantitativo de 2.284,50 m e no valor de R\$ 156.238,08. (fl. 23 do doc. Digital n. 7598/2023)

36. Sustentou que as alegações do Gestor de que estão inclusos os serviços de pavimentação no rol atinente a edificações em geral (fundação, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias), é totalmente descabido e desarrazoado, pois não se instala torneiras no meio da pista de rolamento ou tomadas/interruptores elétricos ou bacia sanitária nesse local, tanto que o memorial descritivo da obra licitada não menciona a execução de serviços de edificações.

37. Ponderou que a exigência editalícia teve o condão de ferir os princípios da isonomia, da competitividade e da vantajosidade, uma vez que restringiu a





competitividade da Tomada de Preço nº 12/2022, de modo que apenas duas empresas se interessaram em participar do certame, quais sejam, Serv-Obras Engenharia Ltda e Aliança Construtora e Locação de Equipamentos Ltda, sagrando-se vencedora a última, com uma proposta no valor de R\$ 1.242.893,68, apenas 1,14% abaixo do preço da Administração, que era de R\$ 1.257.302,13.

38. Por último, destacou que o Edital Complementar nº 2 não foi objeto de análise jurídica, uma vez que esse regramento é datado de 19.09.2022 e o Parecer Jurídico é datado de 17.08.2022, o que violou o princípio constitucional da legalidade.

39. Diante disso, imputou responsabilidade ao Sr. Manoelito dos Dias Resende Neto, Secretário Municipal de Administração pelas irregularidades GB17 e GB13 e às senhoras Juliane Ribeiro Teles - Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Lusidalva Martins da Costa - Membro da CPL e Mara Rúbia Berigo da Silva - Membro da CPL, pela irregularidade GB13.

40. **Em sede de defesa, os Representados** destacaram que, embora apenas dois licitantes tenham participado do certame, nenhuma outra empresa suscitou qualquer dúvida ou impugnou o edital.

41. Repisou que a capacidade técnico-operacional poderia ser comprovada pela apresentação de atestado(s) devidamente acervados junto ao Conselho de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, ou emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que demonstrasse que a licitante (pessoa jurídica) executou com satisfação.

42. Reiterou também que o edital era amplo e permissivo, pois o atestado das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado podia conter atividades de edificação em geral incluindo os serviços relacionados.

43. Em relação a ausência de parecer jurídico, pontuou, primeiramente, que a tomada de preços fez parte de um pacote de obras licitados simultaneamente pela municipalidade (vide inclusive a tomada de preços 18/2022, objeto do processo de nº 181412/2022), de modo que os pareceres jurídicos foram encartados nos autos,





previamente a fase externa do certame. Todavia reconheceu, que por lapso, na tomada de preços objeto deste processo, o parecer jurídico foi juntado apenas acerca das fases preliminares.

44. Defendeu que a análise jurídica de editais idênticos fora efetuada a contento, restando a tal apontamento caráter meramente formal.

45. Requereu, por fim, a improcedência da representação.

46. **Em relatório final, a Secretaria de Controle Externo** manteve as irregularidades GB17 e GB13, destacando que o objeto licitado era contratação de empresa para execução de pavimentação asfáltica e que o edital exigia para fins de demonstração de capacidade técnica operacional comprovações atinentes a edificações em geral (incluindo fundação, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias). Acrescentou que o Edital Complementar nº 1 não apresenta rol de itens com relevância técnica e de valor significativo relacionados a serviços de pavimentação asfáltica e que tais parcelas deveriam ser indicadas no edital.

47. Pontuou que os representados reconheceram a ausência do parecer jurídico e que a jurisprudência invocada não é aplicável ao caso, pois se refere a utilização de um mesmo parecer jurídico para licitações diversas, desde que essas sejam idênticas, diferente do caso dos autos em que não houve parecer.

48. Em face ao exposto, a Equipe Técnica sugeriu a aplicação de multa aos representados, com fulcro na Resolução Normativa nº 17/2016, art. 3º, inciso II, alínea “a”.

49. **Com razão a Equipe Instrutiva.**

50. De início, importa destacar que as licitações visam selecionar a proposta mais vantajosa de uma empresa desde que demonstre a qualificação para atender às necessidades e os fins públicos da Administração. Nesse norte, devem existir requisitos mínimos a serem cumpridos pelos licitantes para que os riscos de uma má contratação sejam mitigados, evitando-se sérios danos às pessoas e ao





patrimônio público.

51. Nesse teor, o art. 30 da Lei 8.666/93, estabelece exigências para demonstrar a qualificação técnica dos licitantes, limitando-as aos seguintes documentos:

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

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para 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 adequados 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;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão prévia e objetivamente definidas no instrumento convocatório.

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

(...)

52. Extraí-se do excerto acima que a qualificação técnica se divide em qualificação técnico-operacional (art. 30, inciso II) e qualificação técnico-profissional (art. §1º, inciso II).





53. A qualificação técnico-operacional corresponde à capacidade da empresa, referindo-se a aspectos típicos da estrutura organizacional da empresa licitante, como instalações, equipamentos e equipe. Já a qualificação técnico-profissional relaciona-se ao profissional que atua naquela empresa licitante, referenciando especificamente o profissional detentor do respectivo atestado.

54. É extensa jurisprudência do Tribunal de Conta da União - TCU sobre a necessidade de não se confundir a capacidade técnico-operacional, que é da empresa, com a capacidade técnico-profissional, que é dos profissionais responsáveis. Senão vejamos:

A qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência dos profissionais que irão executar o serviço. A primeira seria a capacidade técnico-operacional, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas. A segunda é denominada capacidade técnico-profissional, referindo-se à existência de profissionais com acervo técnico compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado. Acórdão 1332/2006-TCU-Plenário

Enquanto a capacitação técnico-profissional está relacionada à qualificação do corpo técnico, a capacitação técnico-operacional, por sua vez, é bem mais ampla e alcança requisitos empresariais, tais como estrutura administrativa, métodos organizacionais, processos internos de controle de qualidade, etc. Na prática, a qualificação comprovada de um profissional não é suficiente para garantir a experiência operacional da empresa à qual esse profissional esteja vinculado, seja na condição de prestador de serviço ou na condição de sócio, e, conseqüentemente, a qualidade da execução contratual poderá ser comprometida. Acórdão 2208/2016-TCU-Plenário

55. O TCU, em diversos julgados, sedimentou o entendimento que não se pode exigir do licitante o registro de atestado de capacidade técnico-operacional no conselho profissional competente, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes:

É irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja





registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes. Acórdão 1542/2021 - TCU-Plenário

56. No mesmo norte, é o posicionamento desta Corte de Contas¹⁰:

Licitação. Habilitação. Capacidade técnico operacional. Registro em conselho profissional. É ilegal, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional de licitantes, a exigência de registro de atestados em conselho profissional, sendo permitida tal condicionante somente para aferir a capacitação técnico profissional dos responsáveis técnicos pelo objeto licitado (art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93). (Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 234/2017-TP. Julgado em 30/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/06/2017. Processo nº 16.320-1/2016)

57. No caso dos autos, verifica-se que a Tomada de Preços nº 12/2022 possuiu dois editais, sendo o segundo complementar ao primeiro. Fazendo-se uma análise acurada dos instrumentos, constata-se, de fato, que houve uma imprecisão, quanto a qualificação técnica exigida, que leva o leitor a dúvida.

58. Isso porque no primeiro edital utiliza-se o termo “qualificação técnica”, sem explicitar de maneira taxativa a qual qualificação se refere, se à qualificação técnico-profissional ou se à qualificação técnico-operacional. Contudo, da leitura dos itens exigidos, extrai-se que se refere à capacitação da pessoa jurídica licitante, como segue¹¹:

6.5.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

6.5.4.1 - Certificado de **Registro da empresa** no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, plenamente válido.

6.5.4.2 - Comprovação pela licitante de ter executado, a qualquer tempo, serviços compatíveis com o objeto desta licitação, através de certidão e/ou atestado, em nome da própria licitante (empresa e/ou consórcio), fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado. Será permitida a apresentação de certidão(ões) e/ou atestado(s) proveniente(s) de contratos simultâneos ou não, para atendimento dos itens. Será admitida a apresentação de certidão e/ou atestado de no máximo de 03 (três) contratos simultâneos ou não para atendimento do solicitado.

a) Somente serão aceitos atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

b) Apresentar somente o(s) atestado(s) e/ou certidão(ões) necessário(s) e suficiente(s) para a comprovação do exigido, e indicar com marca texto os itens que comprovarão as exigências.

6.5.4.3 - Deverão ser observadas as seguintes condições na apresentação dos Atestados:

1 - A(s) certidão(ões) e/ou atestado(s) apresentado(s) deverá(ão) conter as seguintes informações básicas:

- Nome do contratado e do contratante

¹⁰ Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a dezembro de 2020

¹¹ Fonte: Doc.digital nº 7579/2023 fls. 9





59. Todavia, o Edital Complementar nº 2 disciplinou de forma confusa sobre a capacidade técnica-profissional, pois esta foi inserida dentro do item da capacidade técnico-operacional, dando a entender que são sinônimas e que o cumprimento de uma ou de outra qualificação técnica pela licitante, era o suficiente para sua habilitação. Esta, inclusive, foi tese defendida pela defesa (doc. Digital nº 218397/2022 fls.7).

6.4.4 - DA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL

A Comprovação de capacidade técnico-operacional se dará pela apresentação de atestado(s) devidamente acervados junto ao Conselho de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante (pessoa jurídica) executou com satisfação, os serviços similares ou equivalentes em pelo menos 50% daqueles indicados como parcela de maior relevância, ou seja: 1) Edificações em geral (incluindo fundação, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias).

A Comprovação de Capacidade técnico-profissional também se dará através da comprovação de que o licitante possui, em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, um profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, nos termos da Resolução 218/73 do CONFEA e/ou Resolução 21/2012 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, que será o responsável técnico pela execução dos serviços, devidamente registrado no Conselho de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, detentor de, no mínimo, um atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao do objeto desta licitação, que atenda independente do seu quantitativo, às parcelas de maior relevância técnica definida neste edital.

Fonte: Doc.digital nº 7579/2023 fls. 39

60. Do exposto, evidencia-se que os editais apresentaram uma atecnia, que culminou em exigência irregular, a qual restringiu a competitividade do certame, pois exigiu que o atestado comprobatório da capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica fosse regularmente registrado na entidade profissional competente (CREA/CAU).

61. Quanto ao segundo questionamento feito pela empresa representante: “qual é o objeto e a parcela de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado, para fins avaliação da capacidade técnica-operacional”, verifica-se outra irregularidade editalícia.





62. Preliminarmente, é importante elucidar que a Lei 8.666/93, no seu art. 30, §1º, conquanto estabeleça limites à exigência para habilitação técnico-profissional, não o fez em relação a qualificação técnico-operacional. Contudo, o Tribunal de Contas da União há muito tem externado entendimento no sentido de que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve-se limitar, simultaneamente, as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, permitindo a exigência de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que guardada proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. Nesses termos editou a Súmula n. 263/2011:

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. (nosso grifo)

63. Quanto ao quantitativo mínimo, o TCU passou a defender que o percentual não deveria ultrapassar 50% dos quantitativos dos bens ou serviços pretendidos, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. Cita-se a jurisprudência do TCU:

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.

(Acórdão 2924/2019-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER- Boletim de Jurisprudência nº 293 de 27/01/2020) (nosso grifo)

A exigência de comprovação de experiência anterior, para fins de qualificação técnico-operacional, na prestação de serviços que não são, simultaneamente, de maior relevância técnica e valor significativo do objeto viola o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, o art. 14 da Lei 12.462/2011 (RDC) e a Súmula TCU 263.(Acórdão 2474/2019-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER - Informativo de Licitações e Contratos nº 380 de 26/11/2019 - Boletim de Jurisprudência nº 287 de 04/11/2019) (nosso grifo)

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, **deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair**, simultaneamente, sobre





as **parcelas de maior relevância e valor significativo**. Como regra, os **quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50%** do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. (Acórdão 1251/2022-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO- Boletim de Jurisprudência nº 394 de 11/04/2022) (nosso grifo)

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de *maior relevância* e valor significativo. Como regra, os **quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50%** do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. (Acórdão 244/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS- Boletim de Jurisprudência nº 70 de 02/03/2015) (nosso grifo)

64. A título de informação, destaca-se que a nova Lei de Licitações, n.14.133/2021, incorporou os entendimentos do TCU e passou a definir concretamente o conceito de parcela de maior relevância, bem como as quantidades mínimas das parcelas que podem ser exigidas, conforme se extrai do art. 67, parágrafos 1º e 2º, abaixo descritos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados

65. No caso em tela, o item 6.4.4 do Edital Complementar nº 002 exigiu a apresentação de atestados que comprovassem que a licitante (pessoa jurídica) executou com satisfação, os serviços similares ou equivalentes em pelo menos 50% daqueles indicados como parcela de maior relevância, ou seja: 1) Edificações em geral (incluindo fundação, alvenaria, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias).

66. Todavia, a capacidade técnica-operacional a ser comprovada deveria





se referir ao objeto da licitação “pavimentação asfáltica” e serem inerentes as parcelas relevantes que se correlacionam com a execução de serviços de pavimentação, mesmo porque os serviços de pavimentação não guardam relação, ou estão inclusos, nos serviços edificações em geral.

67. Como bem pontuado pela Equipe Técnica, a planilha orçamentária deixa claro que são parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo os seguintes serviços: a) Item 3.3. execução e compactação de base e ou sub-base para pavimentação de solo estabilizado granulometricamente sem mistura de solos - exclusive solo, escavação, carga e transporte. AF_11/2019, no quantitativo de 993,26 m³ e no valor de R\$ 47.885,81; b) Item 3.5. pavimento com tratamento superficial duplo, com banho diluído. AF_01/2020, no quantitativo de 8.338,50 m² e no valor de R\$ 49.681,44; e c) Item 5.1. guia (meio-fio) e sarjeta conjugados de concreto, moldada in loco em trecho reto, 45 cm base (15 cm base da guia + 30 cm base da sarjeta) x 22 cm altura. AF_06/2016, no quantitativo de 2.284,50 m e no valor de R\$ 156.238,08.

68. A tese da defesa de que, implicitamente, a parcela de maior relevância e valor significativo derivou do objeto licitado e que o edital era mais permissivo, pois o atestado poderia conter atividades de edificação em geral incluindo os serviços relacionados, não pode prosperar.

69. Isso porque, no edital era explícito a exigência de atestado referente à edificação. Ademais, o edital não elencou de forma clara e acessível os itens realmente relevantes, de modo afastar qualquer possibilidade dúvida, imprecisão ou subjetividade, em grave afronta ao art.30, §2º da lei 8.666/93¹².

70. Nesse norte, concorda-se com a equipe de Auditoria que houve grave lesão ao princípio da isonomia e da competitividade.

71. Quanto a ausência de parecer jurídico exaltada pela equipe técnica no relatório preliminar, cumpre enaltecer que a própria defesa reconheceu o equívoco.

¹² Art.30 § 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.





Em que pese, o argumento sobre a possibilidade de utilização de mesmo parecer jurídico para licitações diversas e idênticas, vale ressaltar que o que foi apontado nos autos não foi a utilização de pareceres de outros procedimentos licitatórios, mas sim foi a ausência de análise jurídica.

72. Vale lembrar que a apreciação jurídica não é mera formalidade, mas sim requisito obrigatório para validade jurídica do edital. Ele integra a motivação da decisão, passando a ser contemplado na análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão de recursos públicos.

73. Nesse diapasão, verifica-se que tanto o Secretário de Administração quanto os integrantes da CPL violaram o princípio da legalidade e contribuíram diretamente para a não observância dos princípios da isonomia, da vantajosidade e da competitividade no âmbito da Tomada de Preço nº 12/2022.

74. À vista disso, **entende-se necessária a responsabilização do Sr. Manoelito dos Dias Resende Neto, Secretário Municipal de Administração**, detentor do poder decisório, uma vez que não se revestiu das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a clareza do edital (negligência).

75. De igual maneira, **incorreram em erro grosseiro** os integrantes da CPL, senhoras Juliane Ribeiro Teles, Lusidalva Martins da Costa e Mara Rúbia Berigo da Silva que permitiram o andamento da fase externa da licitação de edital que não fora submetido à prévia e obrigatória análise jurídica.

76. Nesses termos, o Ministério Público de Contas pugna pela **aplicação de multa ao Sr. Manoelito dos Dias Resende Neto, Secretário Municipal de Administração**, e as senhoras **Juliane Ribeiro Teles, Lusidalva Martins da Costa e Mara Rúbia Berigo da Silva**, com esteio no art. 75, III, da LOTCE/MT c/c art. 327, II, do RITCE/MT.

3. CONCLUSÃO

77. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art.





51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pelo conhecimento da presente Representação de Natureza Externa, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 191 e 192, do Regimento Interno do TCE/MT; e

b) no mérito, pela procedência da Representação de Natureza Externa, ante a manutenção da irregularidade GB17 e GB13.

c) pela aplicação de multa ao Sr. Manoelito dos Dias Resende Neto, Secretário Municipal de Administração, e as senhoras Juliane Ribeiro Teles, Lusidalva Martins da Costa e Mara Rúbia Berigo da Silva, com esteio no art. 75, III, da LOTCE/MT c/c art. 327, II, do RITCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 04 de setembro de 2024.

(assinatura digital)¹³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

13 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

