



PROCESSO	50.321-5/2023
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
PRINCIPAIS	PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CUIABÁ
REPRESENTANTE	COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA
RESPONSÁVEIS	EMANUEL PINHEIRO Ex-Prefeito Municipal EDILENE DE SOUZA MACHADO Ex-Secretária Municipal de Educação
ADVOGADOS	RAYSSA TOLEDO BALSTER DE CASTILHO OAB/MT 30.320 CARLOS ALBERTO MARTINS JUNIOR OAB/SP 257.601 JULIETTE CALDAS MIGUEIS OAB/MT 2180/O HUENDEL ROLIM OAB/MT 10.858
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

VOTO

1. A princípio, calha registrar que, na forma do artigo 10, inciso VI, do RITCE/MT, compete a este Plenário o julgamento da presente Representação de Natureza Externa.
2. Ademais, conforme dispõe os artigos 96, inciso IV, e 195, *caput*, da Resolução Normativa TCE/MT n.º 16/2021, compete ao Relator realizar o juízo de admissibilidade da Representação.
3. O exame de admissibilidade das postulações dirigidas a esta Corte abrange os pressupostos de procedibilidade estabelecidos no artigo 33 do Código de Processo de Controle Externo, tidos como condições da ação em âmbito processual, e, em se tratando de Representações de Natureza Externa, os demais requisitos definidos nos artigos 191 e 192 do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 191 As representações de natureza externa poderão ser propostas:

- I - por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;
- II - por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do próprio Tribunal de Contas;
- III - por qualquer licitante, contratado, pessoa jurídica ou física, contra irregularidades na aplicação das normas legais sobre licitações e contratos;





IV - qualquer pessoa legitimada por lei específica.

Art. 192 A representação de natureza externa deverá se referir a administrador, responsável ou interessado sujeito à jurisdição do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do representante, qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade representada.

4. Tendo em vista que a Representação foi promovida por licitante, contra irregularidades na aplicação das normas legais sobre licitações e contratos, sua iniciativa é assegurada pelo artigo 191, inciso III, do RITCE/MT.

5. Quanto aos demais requisitos regimentais, verifica-se que a representação foi proposta em face de responsável sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas e envolve matéria devidamente inserida no âmbito de competência desta Corte. Ademais, a postulação contém linguagem clara e objetiva e veio instruída com a identificação do objeto representado, além de indícios de irregularidade ou ilegalidade, nos moldes do artigo 192 do Regimento Interno deste Tribunal.

6. Portanto, **ratifico o juízo positivo de admissibilidade** da presente RNE.

7. Quanto ao mérito, a Representante sustenta que, embora tenha apresentado a melhor proposta no Pregão Presencial n.º 002/2022/FUNED e possuir a qualificação técnica exigida no edital, foi indevidamente inabilitada, bem como que a empresa vencedora formulou proposta em preço superior ao que ofertou e que apresentou atestados de capacidade técnica em quantitativos inferiores aos seus.

8. Afirmou também que a empresa contratada comprovou a experiência dos responsáveis técnicos apenas por meio de currículos, em dissonância do previsto no edital do certame.

9. Esclareceu que o motivo determinando de sua inabilitação foi o entendimento de que não foram atendidos aos requisitos insculpidos no item 9.21, alíneas “b”, “c”, “d”, e “f”, do edital.

10. Sobre a alínea “c”, que trata da exigência de três anos de experiência na prestação dos serviços, afirmou que apenas o atestado de capacidade relativo ao contrato n.º 085/2015, firmado com o Município de Londrina/PR, comprova que gerenciou, em apenas





um compromisso, o quantitativo de 580 (quinhentos e oitenta) postos de trabalho pelo período ininterrupto de 72 (setenta e dois) meses, superando a exigência constante no edital, além de ter apresentado outros atestados em períodos concomitantes.

11. Em continuidade, asseverou que a alínea “b”, ao exigir “*atestado de capacidade técnica com no mínimo 50% do quantitativo inicial, tendo em vista ser um objeto de alta complexidade e por tratar de crianças portadoras de necessidades especiais do objeto licitado, pertinente e compatível(is) com o objeto desta licitação*”, não prevê a obrigatoriedade de apresentação de atestados com serviços idênticos ao objeto do certame. Defendeu que a locução “pertinente e compatível” não se refere a serviços idênticos e que a adequada interpretação é aquela que permite a comprovação da execução de serviços similares.

12. Pontuou que o Município de Sinop publicou edital de licitação no ano de 2022 para esses mesmos serviços, com cláusulas idênticas as do edital em questão, no qual se sagrou vencedora com os mesmos atestados de capacidade técnica rejeitados no Pregão sob análise. Informou que, naquela oportunidade, a empresa Conviva, ora contratada, ofertou RNE perante este Tribunal (processo n.º 14.023-6/2022), quando, por meio de Julgamento Singular, entendeu-se o seguinte:

(...) não verifico a ocorrência de irregularidade na aceitação dos atestados apresentados pela licitante vencedora, pois, na linha dos julgados supra-transcritos, a administração municipal considerou que os documentos fornecidos foram suficientes para comprovar a capacidade da empresa na gestão de serviços de mão de obra terceirizada, o que se revela suficiente, pois o atestado de capacidade técnica não precisa estar relacionado à execução de serviços idênticos ao objeto licitado.

13. Consignou que comprovou possuir postos de trabalho específicos no quantitativo de 100 (cem) cuidadores de alunos com deficiência, o que, segunda ela, permite afirmar que não há qualquer exceção ou peculiaridade que torne exigível a experiência específica na gestão desse tipo de trabalho, pois há responsáveis técnicos que ministram cursos de capacitação dos cuidadores e fiscalização do próprio tomador do serviço que garantem a reciclagem desses cuidadores, para os quais não há exigência nenhuma no edital.

14. Pontuou que ao buscar proponente que seja capaz de gerir um contingente de 900 (novecentos) postos de trabalho de cuidador social, fica claro que a parcela de maior relevância e valor significativo é a gestão de mão-de-obra, sendo, portanto, ilegal restringir a





exigência de serviços muitos específicos e idênticos, pois o que é realmente complexo reside na avaliação da capacidade de recrutamento e seleção, controle de jornada, cobertura de altas, fluxo de caixa, etc.

15. Salientou que, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão da mão de obra e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, assim como que, na terceirização de serviços em larga escala, a parcela relevante para fins de comprovação da capacidade técnica é a capacidade de gestão de mão de obra.

16. Justificou que o cuidador de pessoa com deficiência é uma atividade nova, não havendo contratação de cuidadores de crianças deficientes nesse quantitativo tão alto em outros municípios, de modo que apenas a atual prestadora do serviço pode se perpetuar na atividade, cobrando o que quer pelos serviços, em prejuízo ao erário.

17. Informou que a justificativa da decisão do recurso administrativo foi a de que existe parecer técnico subscrito por psicóloga afirmando que *“as peculiaridades das exigências necessárias quanto a qualificação técnica exigida, que no caso de ALUNOS ESPECIAIS com deficiências, transtorno do espectro autista, deficiências múltiplas, altas habilidades ou superdotação, não está limitada ao SIMPLES FORNECIMENTO DE MÃO-DE-OBRA”*.

18. Arguiu que a preocupação exposta na justificativa supra está assegurada pelo edital na cláusula 11.9, que exige a presença de psicólogo no quadro técnico profissional permanente do proponente, sendo este o responsável por capacitar e ministrar treinamentos, requisito este que foi reconhecido como atendido.

19. Em continuidade, destacou que é evidente que a mão de obra atualmente empregada para prestar o serviço seria absorvida pelo novo prestador do serviço, demonstrando que a exigência de atestado de capacidade idêntico ao objeto é injustificável e restringe a competitividade.

20. Referente as alíneas “d” e “f”, afirmou que a pregoeira apenas consignou na ata do certame que a representante havia descumprido as condições previstas, sem qualquer esclarecimento sobre a motivação que levou a tal conclusão.





21. Defendeu que comprovou o cumprimento dos itens em questão em seu recurso administrativo, tanto é que, na apreciação do recurso aparentemente houve a reconsideração, pois ao tratar do ponto aludiu-se novamente a falta de experiência em serviços idênticos no mesmo quantitativo do edital, citando as alíneas “d” e “e” e não mais a alínea “f”, conforme constava na ata do certame.
22. Acrescentou que, quanto a alínea “d”, foram comprovados 02 (dois) enfermeiros em seu quadro técnico, sendo que ambos atuam na gestão de mão de obra de pessoas com deficiência, se tratando dos responsáveis técnicos do contrato n.º 89/2022, firmado com o Município de Sinop para auxílio e apoio aos alunos com deficiência.
23. Já no que tange à alínea “f”, afirmou que o edital exigiu profissional de nível superior com Pós-Graduação em linguagem fantil e fluência, não tendo, no entanto, exigido fonoaudiólogo ou afirmado que somente uma pós-graduação cujo título fosse “linguagem e influência” é que seria aceita. Informou que, nesse contexto, possui em seu quadro técnico pedagoga que possui pós-graduação em psicopedagogia, que engloba disciplinas como “aprendizagem psicomotora” e “distúrbios de aprendizagem”, em que são estudados temas como os distúrbios de fala e a comunicação infantil.
24. Ressaltou também que a empresa vencedora do certame comprovou o atendimento de tais requisitos mediante apresentação de currículo dos responsáveis técnicos, sendo esta única forma de comprovação da experiência.
25. Com base nessas considerações, pleiteou a suspensão da execução do contrato n.º 032/2022/FUNED, decorrente do Pregão Presencial n.º 04/2022/FUNED.
26. Uma vez superada a fase de análise dos recursos apresentados, a 5ª Secretaria de Controle Externo emitiu Relatório Técnico Conclusivo (Documento Digital 548380/2024), no qual mencionou que o certame sob análise não se trata de simples fornecimento de mão de obra, mas sim de prestação de serviços contínuos de auxílio e apoio aos alunos com deficiência.
27. Ressaltou que, de acordo com o Termo de Referência, os serviços prestados aos alunos com deficiência sofrem controle e acompanhamento de alguns órgãos de controle, bem como que a qualificação técnica exigida para a participação foi descrita no item 9.21 do edital, e respaldada por Nota Técnica emitida por profissional competente.





28. Destacou que, desde que previamente e tecnicamente justificado no processo, a jurisprudência do TCU possibilita a exigência de capacidade técnica específica.
29. Afirmou que a Súmula n.º 24 do TCE/SP estabelece que em procedimento licitatório é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.
30. Enfatizou que o objeto da contratação demonstra elevada complexidade dos serviços a serem prestados, de forma que entende razoável e proporcional as exigências de qualificação técnica descritas no item 9.21 do edital, alíneas “b”, “c”, “d” e “f”, cumpridas parcialmente pela Representante, conforme documentos acostados aos autos e análise recursal proferida pela Administração.
31. Registrou que a própria Representante declara que comprovou possuir postos de trabalho específicos no quantitativo de apenas 100 (cem) cuidadores de alunos com deficiência, enquanto o edital exige a quantidade de 450 (quatrocentos e cinquenta) postos, que equivale a 50% dos 900 (novecentos) que se deseja contratar, reforçando, desta forma, o não cumprimento das exigências contidas no item 9.21, alínea “b” do edital de licitação.
32. Assim, considerando as peculiaridades inerentes ao objeto da contratação, a 5ª Secex opinou pela improcedência da presente Representação.
33. No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas entendeu pela improcedência desta RNE.
34. Esclareceu que o artigo 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, que fundamentou a licitação em exame, autoriza que o edital exija a comprovação pela licitante de que forneceu serviços ou produtos compatíveis com o objeto do certame, em características, quantidades e prazos, de sorte a configurar a sua qualificação técnico-operacional, cuja demonstração ocorre por meio da apresentação de atestados firmados por contratantes anteriores da empresa.





35. Pontuou que as exigências de comprovação de capacidade técnica das licitantes devem ser assinaladas com a demonstração de que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, a fim de assegurar a não ocorrência de restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

36. Destacou que a defesa da Sra. Edilene de Souza Machado, então Secretária Municipal de Educação de Cuiabá, apresentou justificativa para contratação de cuidadores de crianças portadoras de necessidades especiais e uma Nota Técnica, elaborada por profissional competente, justificando e detalhando a exigência de contratação de profissionais qualificados para a execução do objeto licitatório.

37. Outrossim, ressaltou que consta na defesa da gestora Nota Técnica de justificativa quanto à qualificação técnica, elaborada pela Coordenadora de Educação Especial, por meio da qual consigna que as crianças especiais sejam atendidas por quem detenha conhecimento especializado.

38. Esclareceu que nos autos de n.º 14.023-6/2022, mencionado pela Representante, esta Corte de Contas reconheceu que a exigência de mínimo de três anos prestando serviços semelhantes configurou-se restrição à competição do certame e que, todavia, a ilegalidade foi reconhecida em razão da Prefeitura de Sinop não apresentar, nos documentos preliminares à fase externa do certame, adequada fundamentação para exigir o tempo mínimo de prestação de serviço idêntico.

39. Entendeu que a hipótese destes autos difere da questão tratada no processo acima mencionado, dado que a Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá apresentou justificativa e Nota Técnica a fim de motivar prévia e expressamente os requisitos mais rígidos de qualificação técnica operacional.

40. Concluiu que a contratação não se refere a um simples fornecimento de mão de obra, mas sim a contratação de profissionais devidamente qualificados a fim de se garantir o direito ao acesso à educação por crianças com deficiência.

41. Pois bem, o cerne da controvérsia posta sob análise se refere às exigências de qualificação técnica constantes no edital do Pregão Presencial n.º 004/2022/FUNED, deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá, tendo por objeto o “registro de





preços para futura e eventual contratação de empresa prestadora de serviços de auxílio e apoio aos alunos com deficiência”, conforme especificado a seguir:

LOTE	CÓD. TCE	DESCRIÇÃO	QDE	UND
ÚNICO	00056130 (cód:2680)	CUIDADOR 30 HORAS SEMANAIS para prestação de serviços contínuos de auxílio e apoio aos alunos com deficiência, que apresentem limitações motoras, cognitivas e outras que acarretem dificuldades de caráter permanente ou temporário no autocuidado para alunos com deficiência diversas (Transtorno do Espectro Autista, Baixa Visão, Bexiga e Int. Neurogênicos, Cadeirante Deficiência Física, Deficiência Intelectual - Leve, Moderada e Severa, Deficiência Intelectual e Física, DI - Hidrocefalia, Epilepsia, Meningiomielo/Cadeirante, Paralisia Cerebral, Paralisia Cerebral/Cadeirante, Pé Torto Congênito, Síndrome de Down, Surdez, entre outras).	400	Posto
	00056130 (cód:2730)	CUIDADOR 40 HORAS SEMANAIS para prestação de serviços contínuos de auxílio e apoio aos alunos com deficiência, que apresentem limitações motoras, cognitivas e outras que acarretem dificuldades de caráter permanente ou temporário no autocuidado para alunos com deficiência diversas (Transtorno do Espectro Autista, Baixa Visão, Bexiga e Int. Neurogênicos, Cadeirante Deficiência Física, Deficiência Intelectual - Leve, Moderada e Severa, Deficiência Intelectual e Física, DI - Hidrocefalia, Epilepsia, Meningiomielo/Cadeirante, Paralisia Cerebral, Paralisia Cerebral/Cadeirante, Pé Torto Congênito, Síndrome de Down, Surdez, entre outras).	500	Posto

42. Conforme se extrai da ata de abertura do certame (Documento Digital 33059/2023, fls. 611/614), o menor lance foi ofertado pela ora Representante, no valor de R\$ 44.250.000,00 (quarenta e dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais). Contudo, após análise dos documentos de habilitação, a empresa Costa Oeste Serviços Ltda foi inabilitada, pois entendeu-se que não foi atendido o item 9.21, letras “b”, “c”, “d” e “f”. Após a interposição de recurso administrativo, foi mantida a inabilitação.

43. Por ser pertinente, transcreve-se a seguir o teor do item 9.21 do edital em voga:

b) Atestado de capacidade técnica com no mínimo 50% do quantitativo inicial, tendo em vista ser um objeto de alta complexidade e por tratar de crianças portadoras de necessidades especiais do objeto licitado, pertinente e compatível(is) com o objeto desta licitação (de serviços especializados de auxílio e apoio aos alunos com deficiência, que apresentem limitações motoras, cognitivas e outras que acarretem dificuldades de caráter permanente ou temporário no autocuidado e comportamentais, podendo o(s) mesmo(s) ser(em) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado caso o(s) atestado(s) seja(m) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito privado;

c) Deverá haver a comprovação da experiência mínima de 03 (três) anos na prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os 03 (três) anos serem ininterruptos; Acórdão 8364/2012 TCU - 2ª Câmara.

“Instrução normativa 05, de 26 de maio de 2017 - 10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante: b) comprovação que já executou objeto





compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados”.

d) Comprovação de a Licitante possuir em seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta, profissional(is) de nível superior, como responsável(is) técnico(s) operacional(is), com graduação em Enfermagem e ter comprovação de execução de serviços com características semelhantes ao objeto desta licitação.

(...)

f) Deverá possuir em seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta, profissional(is) de nível superior, como responsável(is) técnico(s) operacional(is), com Pós-Graduação em Linguagem Infantil e Fluência, ter comprovação de execução de serviços com características semelhantes ao objeto desta licitação.

44. A partir da análise do julgamento do recurso administrativo (Documento Digital 33059/2023, fls. 648/665), é possível observar que o motivo determinante da inabilitação da empresa Costa Oeste foi a ausência de comprovação do quantitativo mínimo (50%) de experiência na execução de serviços compatíveis com o objeto da licitação (alínea b), da experiência mínima de 03 (três) anos na prestação desses serviços (alínea c) e da comprovação da execução de serviços de cuidadoria pelos responsáveis técnicos (alíneas d e f).

45. Esta Corte de Contas, por ocasião do julgamento do processo n.º 14.023-6/2022¹, envolvendo as empresas ora interessadas (Conviva e Costa Oeste), avaliou a ocorrência de irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico n.º 52/2022, realizado pela Prefeitura Municipal de Sinop, com vistas à *“contratação de empresa prestadora de serviços especializados mediante cessão de mão de obra de auxílio e apoio aos alunos com deficiência”*.

46. Dada a similitude com a discussão destes autos, colaciono o seguinte excerto do voto do Relator, acolhido pela unanimidade:

(...) Neste momento, com a conclusão da instrução processual, extrai-se que as supostas irregularidades apontadas pela representante foram, em geral, afastadas pela equipe de auditoria. Com efeito, na linha do decidido anteriormente por esta Relatoria, a unidade técnica, dissentindo das alegações da representante, concluiu: pela **desnecessidade de apresentação de atestados de capacidade técnica relativos à prestação de serviço idêntico ao licitado, sobretudo no caso de terceirização, em que é mais relevante a verificação da aptidão da licitante em relação à gestão de mão-de-obra**; pela impossibilidade de ser exigido, como requisito de habilitação, a prova de inscrição no conselho profissional do local de prestação dos serviços; e, pela regularidade das planilhas de custos unitários apresentadas

¹ <https://www.tce.mt.gov.br/processo/140236/2022#/>





pela empresa vencedora, com a adequada previsão dos encargos previdenciários e tributários aplicáveis ao caso, não se extraindo a manifesta inexecuibilidade da proposta alegada pela representante.

Dessarte, neste momento processual, **acolho na íntegra a análise efetuada pela unidade técnica quanto à improcedência das supostas irregularidades supramencionadas.** (sem destaque no original)

47. Anuo com o entendimento acima exposto.

48. A Lei n.º 8.666/1993, que regeu o certame, ao dispor sobre a documentação relativa à qualificação técnica, estabelece o seguinte:

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

(...)

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;

(...)

§ 3º **Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares** de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

(...)

§ 5º **É vedada a exigência de comprovação de atividade** ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que **inibam a participação na licitação.**

49. Assim, as disposições legais acima transcritas permitem exigir dos licitantes apenas a comprovação de que possuem condições reais e efetivas para executar o objeto da licitação, de forma que o desempenho prévio do licitante deve demonstrar sua aptidão técnica para a realização de atividades de natureza e características semelhantes às do objeto licitado, e não idênticas.

50. Nesse sentido, convém registrar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que, em contratações de serviços terceirizados, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da empresa interessada na gestão de mão de obra e não no exercício da função específica licitada, sendo que, nos casos mais específicos, deve haver justificativa para a restrição:





Acórdão TCU nº 546/2021-Plenário

(...) Diante desses elementos, tendo em vista que **a jurisprudência do TCU é no sentido de que os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado**, concluo que é indevida a exigência de comprovação de prestação de serviços em estabelecimentos de saúde de alta complexidade como critério de qualificação técnico-operacional em contratações de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização hospitalar, considerando que o critério de qualificação técnico-operacional que melhor se coaduna com os objetivos de contratações de tais serviços é a prestação de serviços em áreas críticas, semicríticas e não críticas de unidades de saúde ou médico-hospitalares, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REJEIÇÃO SUMÁRIA DA INTENÇÃO DE RECURSO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE. NÃO CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. PERICULUM IN MORA REVERSO. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DA CONDUTA DOS LICITANTES. NÃO PRORROGAÇÃO DO CONTRATO. (...) 2. **A jurisprudência desta Corte vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra** (Acórdãos 553/2016, 1.443/2014 e 1.214/2013, do Plenário, e 744/2015, da 2ª Câmara). (...) (Acórdão 754/2015-TCU-Plenário).
(TCU - RP: 01117220150, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 11/05/2016, Plenário)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CARGA MANUAL, SEM EMPREGO DE MATERIAL. PREGÃO ELETRÔNICO (PE 07/2015). INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE COM INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. OITIVA PRÉVIA DO ÓRGÃO E DA EMPRESA CONTRATADA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES. **A jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra** (Acórdãos 1.168/2016, 553/2016, 1.443/2014 e 1.214/2013, do Plenário, e 744/2015, da 2ª Câmara).
(TCU - RP: 01823120152, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 20/07/2016, Plenário)





51. Na mesma linha, ao debater sobre o tema, assim entendeu o Tribunal de Contas de Santa Catarina²:

Representação. Licitação. Terceirização do serviço. Habilitação técnica operacional. Excessivo rigor na aceitação do atestado. Ofensa ao princípio da competitividade. Irregularidade.

O TCE/SC considerou procedente a Representação encaminhada por empresa privada para considerar irregular o Edital de Concorrência Pública da Prefeitura Municipal de Florianópolis, aplicando multa ao Secretário Municipal de Administração **em face da exigência de habilitação técnico operacional de licitante a comprovar a prestação de serviços de todas as funções licitadas para a terceirização de serviços e não apenas de serviços similares, conforme determina a Lei de Licitações restringindo-se, assim, a participação de empresas, em ofensa ao art. 3º c/c o art. 30, II, § 1º, I, e § 3º, ambos da Lei nº 8.666/93.**

Observa-se que a Lei determina que a comprovação de aptidão deve ser limitada exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto de licitação e não de todas as funções como foi feito.

(...)

O Relator sustentou que “na situação em comento, **não se afiguraria razoável exigir atestados que comprovassem a prestação de todas as funções licitadas. Tais empresas viabilizam a terceirização e, comumente, não são especialistas nos diversos tipos de serviço cuja mão de obra disponibilizam**”.

Ainda, ressaltou que “o rigor na aceitação de um simples atestado, referente a um dos cargos contratados (que sequer faz parte do valor significativo do objeto) não pode servir de causa exclusiva para a inabilitação, sob pena de ofensa aos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração”.

Da análise do processo o Tribunal considerou procedente a representação aplicando multa ao responsável uma vez que “nos processos licitatórios, exigências que tenham o condão de caracterizar **cerceamento de competitividade** não encontram amparo na legislação que rege a matéria, nos termos do art. 3º c/c o art. 30, II, § 1º, I, e § 3º, ambos da Lei nº 8.666/93”. REP-15/00522608. Rel. Cons. Cesar Filomeno Fontes.

52. Os Tribunais de Contas dos Estados de Rondônia³ e Paraná⁴ dispõe do mesmo entendimento:

TCE/RO

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA NECESSÁRIA À EXECUÇÃO/ENTREGA. QUALIFICAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. FALHAS FORMAIS. PONDERAÇÃO. MEIO. FIM. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ILEGALIDADE DE INABILITAÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

² <https://servicos.tcesc.tc.br/jurisprudencia/informativo.php>

³

<https://tce.ro.br/spj/Voto/DownloadVotoPlenarioVirtual?idvoto=41332&idsessao=2680&filename=XFx0Y2Vyb5sb2NhbFxzXN0ZW1hc1xGSUxvFU1xwbGVuYXJpb1xQYXV0YVxQbGVub1xzZXNzYW8tMjAyMjQ0LTAwMzFmMTEtMDI3ODAtMjE%3D>

⁴ <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2023/3/pdf/00372940.pdf>





ANULAÇÃO DA INABILITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. RETOMADA DO CERTAME. CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. PERTINÊNCIA. COMPATIBILIDADE. INDISPENSABILIDADE. DESNECESSIDADE DE CONDIÇÕES ANTERIORES IDÊNTICAS. SIMILARIDADE. APTIDÃO. CARACTERÍSTICAS. PRAZOS. QUANTIDADES. DESNECESSIDADE DE EXIGÊNCIAS DESCABIDAS E EXCESSIVAS.

1. A Representação deve ser conhecida quando atendidos aos pressupostos de admissibilidade.

2. A inabilitação da representante, in casu, foi ilegal, devendo este ato ser anulado e a licitação retomada deste ponto (fase de habilitação), uma vez que a licitação é um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública e não um fim em si mesma, de modo que as falhas formais, assim consideradas aquelas irrelevantes e que não comprometem o conteúdo dos documentos ou das propostas, não podem justificar o afastamento de licitante do certame, entendimento também solidificado no Plenário do Tribunal de Contas da União (vide Acórdãos n. 1211/2021, 2528/2021, 2903/2021, 2443/2021, etc).

3. As exigências quanto à capacitação técnico operacional de empresas licitantes têm limites estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e garantia da continuidade do serviço público.

4. Restringir o universo de participantes, através de exigência de comprovação de experiência anterior em condições idênticas ao objeto ou serviço que será contratado, seria excluir aqueles que poderiam atender à necessidade da Administração, prejudicando assim a economicidade da contratação e desatendendo também ao previsto no art. 37, XXI da CF.

5. A exigência de atestado de capacidade técnica objetiva tão somente comprovar que a empresa possua aptidão para fornecer produto compatível com o licitado (características, prazos e quantidades), não podendo restringir a participação de possíveis interessados no certame e tampouco impor-lhes exigências descabidas e excessivas, prejudicando a economicidade da contratação e causando danos ao erário por excesso de formalismo.

TCE/PR

ACÓRDÃO Nº 455/23 - Tribunal Pleno Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Itaguajé. Pregão Presencial n.º 13/2022. Cessão de mão de obra com dedicação exclusiva (auxiliar de serviços gerais, cozinha e auxiliar de cozinha). **Inabilitação de licitante por deixar de apresentar atestado de capacidade técnica para postos específicos. Necessidade de demonstração da aptidão técnica na gestão de mão de obra.** Exigência de notas fiscais. Ilegalidade. Procedência e determinações.

53. Embora seja inquestionável a relevância do serviço licitado, a exigência de atestado de capacidade técnica exclusivamente na atividade específica, sem permitir a comprovação por meio de serviços similares, configura restrição indevida à competitividade, sobretudo porque, nos termos do entendimento do TCU, em contratações de serviços terceirizados





contínuos, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade para a **gestão da mão de obra**.

54. É necessário registrar, ademais, que no Pregão realizado pelo Município de Sinop, objeto do mencionado processo n.º 14.023-6/2022, também constou a exigência de profissional de nível superior, como responsável técnico, com pós-graduação em linguagem infantil e fluência, tendo a Secex traçado os seguintes comentários sobre o tema:

(...)Em pesquisa nas principais universidades desta capital, a exemplo da UFMT, UNIC e UNIVAG, ou mesmo na rede mundial de computadores, sequer encontrou-se a oferta de tal curso, nos exatos termos solicitados pelo edital, para fazer comparação.

É possível localizar cursos em nível de pós graduação em “linguagem infantil” e “fluência”, separadamente, e destes inferir que a área está muito mais ligada ao campo da fonoaudiologia, relacionada aos distúrbios da comunicação e da fala, do que ao da psicopedagogia, relacionada aos distúrbios de aprendizagem.

Fato é que, a irregularidade verificada perpassa o não cumprimento do requisito pelo licitante para atingir a restrição à competitividade ocasionada por tal exigência. Pois, ainda que tenham aceitado título “compatível”, o edital não trouxe claramente essa possibilidade ou os requisitos desta “compatibilidade”, excluindo da participação um universo de potenciais concorrentes.

Desta feita, **foi identificada irregularidade afeta à restrição da competitividade** que será tratada no tópico dos achados de fiscalização.

(...)

Forçoso é fazer a exigência de uma pós-graduação tão especializada que sequer pode ser localizada sua oferta nas principais universidades locais ou na rede mundial de computadores, como já exposto no item 4.1. Exigir tal requisito com certeza, além de **restringir a competitividade e direcionar a licitação**, acarreta custos adicionais prévios, na medida em que se impõe ao licitante o estabelecimento de vínculo com o profissional indicado, sem a correspondente garantia desta vir a ser a vencedora do certame. Ao contrário do que preconiza a súmula n.º 272/2012 do TCU:

(...)

55. Existindo tal requisito no edital posto sob análise, há de se reconhecer que, igualmente, constitui entrave à competitividade, dada a exigência de pós-graduação cuja oferta sequer pode ser localizada pela equipe técnica.

56. Outrossim, a justificativa apresentada para a exigência do atestado de capacidade técnica na atividade específica consiste, em suma, na necessidade de as crianças serem atendidas por quem detenha conhecimento especializado, e para assegurar que o profissional seja treinado e qualificado para atendimento aos estudantes com deficiência.





57. Nesse sentido, cabe mencionar que qualquer uma das empresas que fosse declarada vencedora, e posteriormente contratada, estaria obrigada a ter em seu quadro de pessoal responsáveis técnicos que fariam o treinamento e qualificação necessária dos cuidadores contratados, não sendo, portanto, imprescindível a exigência de atestado de capacidade técnica para a atividade específica licitada.

58. Em vista disso, entendo que a competitividade do procedimento licitatório foi cerceada em vista das exigências acima mencionadas.

59. No caso concreto, não tendo sido homologado o Julgamento Singular n.º 282/SR/2023, que determinou a suspensão da execução do contrato n.º 032/2023/FUNED, foi dada continuidade a contratação da empresa Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda.

60. Em consulta à rede mundial de computadores⁵, verifica-se que a atual gestão do Município de Cuiabá, em vista do fim contrato em 02/02/2025, optou por não renovar e dispensou a empresa. Para atender a demanda, realizou adesão à ata de licitação do Município de Sinop, com a contratação da empresa Costa Oeste, Representante.

61. Sendo assim, apesar das exigências excessivas de qualificação técnica, já não é possível a adoção de medida específica referente ao contrato n.º 032/2023/FUNED.

62. Não obstante, cabe a expedições de recomendações à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cuiabá para que nas futuras licitações:

I) assegure a ampla competitividade, se abstendo de impor exigências excessivas que possam restringir indevidamente a participação de empresas aptas à execução do objeto licitado;

II) adeque os critérios de qualificação técnica ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que, em contratações de serviços terceirizados, a exigência de atestados de capacidade técnica deve estar relacionada à aptidão da empresa para a gestão da mão de obra, e não à execução específica de

⁵ <https://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias/prefeito-garante-cads-nas-escolas-e-propoe-auxilio-de-r-3-mil-para-familias>





atividade, salvo se houver fundamentação técnica que justifique a necessidade dessa restrição;

III) se abstenha de exigir titulações profissionais extremamente específicas ou de difícil comprovação, garantindo que os requisitos técnicos exigidos sejam compatíveis com as necessidades reais do serviço e que não limitem a competitividade; e

IV) promova estudos técnicos aprofundados antes da definição dos critérios de habilitação nos editais, garantindo que os requisitos estabelecidos sejam proporcionais ao objeto contratado, com justificativas devidamente fundamentadas para eventuais restrições, sempre observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

63. Com base no exposto, em dissonância do Parecer n.º 5.396/2024 do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **procedência** desta Representação de Natureza Externa, diante da constatação de exigências de qualificação técnica no Pregão Presencial n.º 004/2022/FUNED (item 9.21, alíneas b, c, d e f, do edital) que comprometeram a competitividade do certame.

64. **Voto** também pela **expedição** das seguintes **recomendações** à atual gestão do Município de Cuiabá para que nos futuros procedimentos licitatórios:

I) assegure a ampla competitividade, se abstendo de impor exigências excessivas que possam restringir indevidamente a participação de empresas aptas à execução do objeto licitado;

II) adeque os critérios de qualificação técnica ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que, em contratações de serviços terceirizados, a exigência de atestados de capacidade técnica deve estar relacionada à aptidão da empresa para a gestão da mão de obra, e não à execução específica de atividade, salvo se houver fundamentação técnica que justifique a necessidade dessa restrição;

III) se abstenha de exigir titulações profissionais extremamente específicas ou de difícil comprovação, garantindo que os requisitos técnicos exigidos sejam compatíveis com as necessidades reais do serviço e que não limitem a competitividade; e





IV) promova estudos técnicos aprofundados antes da definição dos critérios de habilitação nos editais, garantindo que os requisitos estabelecidos sejam proporcionais ao objeto contratado, com justificativas devidamente fundamentadas para eventuais restrições, sempre observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

65. É como voto.

Cuiabá, 26 de março de 2025.

(assinatura Digital)⁶
CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

⁶ Documento assinado por assinatura Digital baseada em certificado Digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

