



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

4ª Secretaria de Controle Externo  
Telefones: (65) 3613- 7668 | 7653  
E-mail: quartasecex@tce.mt.gov.br



# Tribunal de Contas Mato Grosso

---

## TRIBUNAL DO CIDADÃO

**RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR  
REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA  
SANEAR – SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS  
TEREZINHA SILVA DE SOUZA**

**Equipe de fiscalização**

Edicarlos Lima Silva  
Auditor Público Externo

**Cuiabá-MT, novembro/2024**





## RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>: 56.523-7/2023</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA</b>
<b>REPRESENTANTES</b>	<b>EMPRESA: COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA</b> <b>REPRESENTANTE LEGAL: RAFAEL BOGO</b> <b>(ADMINISTRADOR)</b> <b>PROCURADORES OUTORGADOS: ISRAEL BOGO E DANIEL BOGO (ADVOGADOS)</b>
<b>PRINCIPAL/REPRESENTADO</b>	<b>: SANEAR – SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS TEREZINHA SILVA DE SOUZA</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>SR. PAULO JOSÉ CORREIA – DIRETOR GERAL DA SANEAR</b> <b>SRA. MARIA DAS GRAÇAS C. ASSUNÇÃO – PRESIDENTE</b> <b>DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA SANEAR</b> <b>PROCURADOR OUTORGADO: ALEXANDRE JULIO JUNIOR (ADVOGADO)</b>
<b>RELATOR</b>	<b>: CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA</b>	<b>: EDICARLOS LIMA SILVA</b>
<b>ORDEM DE SERVIÇOS</b>	<b>: 6.804/2024</b>





## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Histórico Processual.....</b>	<b>4</b>
<b>2. DA ANÁLISE AOS FATOS REPRESENTADOS.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Das alegações da Representante .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Da Manifestação Prévia dos Representados (Responsáveis).....</b>	<b>14</b>
<b>2.3. Do contexto fático da realização da Concorrência Pública nº 01/2023 .....</b>	<b>16</b>
<b>2.4. Da Análise Técnica dos Fatos Representados .....</b>	<b>19</b>
<b>3. DA CONCLUSÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>32</b>





## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de **Representação de Natureza Externa (RNE)** com pedido de Tutela Provisória de Urgência, proposta por administrador da empresa Costa Oeste Serviços Ltda, em desfavor da gestão da Autarquia Municipal denominada SANEAR – Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis Terezinha Silva de Souza, em razão de supostas irregularidades no edital elaborado para a licitação formatada na modalidade de Concorrência Pública de nº 01/2023 (CP 01/2023), cujo objeto visava a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operações comerciais e administrativas do Sanear - Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis Terezinha Silva de Souza de acordo com as especificações constantes deste edital e seus anexos, na forma de execução indireta, sob regime de empreitada por preço global, vinculado aos preços unitários de acordo com as especificações constantes neste edital e seus anexos”*.

### 1.1. Histórico Processual

De início, registra-se que em 05/07/2023 a administração da empresa Costa Oeste Serviços Ltda, por meio de seus procuradores formalmente constituídos<sup>1</sup>, veio a este Tribunal de Contas apresentar RNE, com pedido de Tutela Provisória, requerendo: a *imediata* suspensão dos andamentos da CP 01/2023 ou da assinatura do contrato dela decorrente, ou, no caso de já ocorrida a celebração do pacto, a suspensão da execução contratual, até a decisão de mérito; e, *mediatamente*, que fosse determinada à entidade representada a *“anulação do ato de inabilitação da representante e retome a licitação no ato imediatamente anterior, ou, caso não atendido, que promova a anulação da licitação”*.

Recebida a RNE, o Conselheiro Relator deste feito, com fulcro nas disposições contidas no art. 195, §1º, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021 - RITCE), emitiu Decisão concedendo ao Diretor da SANEAR e à Presidente da Comissão Permanente de Licitação da entidade o prazo de 3 (três) dias úteis para apresentarem Manifestações Prévias e/ou documentos sobre os fatos representados<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Docs. Digitais n.ºs. 211728/2023 e 227461/2023

<sup>2</sup> Doc. Digital n.º 212644/2023





Após notificações<sup>3</sup>, o Sr. Diretor e a Sra. Presidente da Comissão de Licitações da SANEAR (Responsáveis/Representados) vieram aos autos e apresentaram suas Manifestações Prévias às impugnações realizadas pelo administrador da Representante. Sopesando os argumentos da Representante e as justificativas defensivas (Manifestações Prévias) dos Representados, o Conselheiro Relator, na Decisão Singular nº 387/GAM/2023, decidiu<sup>4</sup>: a) Admitir a RNE proposta; b) Indeferir o pedido de Tutela Provisória pleiteada, em razão da não verificação de requisito essencial para deferimento (ausência de *fumus boni iuris*), “*sem prejuízo de ulterior e mais aprofundado reexame da matéria ora suscitada na presente Representação, quando de sua análise meritória*”.

Irresignado com o teor da referida Decisão, a Representante (agora Agravante) veio aos autos e interpôs Recurso de Agravo Interno recorrendo quanto ao indeferimento da Tutela Provisória. Após recebido o Recurso, o Conselheiro Relator oficiou as partes interessadas para que apresentassem suas contrarrazões recursais<sup>5</sup>. Os Representados apresentaram suas contraditas por meio da peça jurídica acostada aos autos por meio do Doc. Digital nº 235403/2023.

Decidindo sumariamente sobre o recurso interposto, o Conselheiro Relator resolveu no “*sentido de conhecer o Recurso de Agravo Interno interposto pela empresa Costa Oeste Serviços Ltda. em face da Decisão n.º 387/GAM/2023, apenas no seu efeito devolutivo e sem suspensão da eficácia da decisão recorrida*”<sup>6</sup>.

Ato contínuo, em obediências aos termos regimentais inseridos nos artigos 351, § 2º e 368, § 3º do RITCE/MT, o Recurso foi encaminhado à Secretaria de Controle Externo de Recursos (SECEX-Recursos) deste Tribunal de Contas, a qual apresentou Relatório Técnico de Recurso que ao término da análise opinou “*pelo não provimento do Recurso de Agravo Interno, e, por consequência, pela ratificação dos termos exarados na Decisão n.*

<sup>3</sup> Docs. Digitais n.ºs. 212741/2023 e 212743/2023

<sup>4</sup> Docs. Digitais n.ºs. 218913/2023 e 225023/2023 (Decisão Singular nº 387/GAM/2023, publicada em 1º/08/2023).

<sup>5</sup> Docs. Digitais n.ºs. 230733/2023 e 230768/2023

<sup>6</sup> Docs. Digitais n.ºs. 236964/2023 e 242549/2023





387/GAM/2023”<sup>7</sup>. Observa-se que essa conclusão exposta no Relatório Técnico de Recurso foi acompanhada pelo *Parquet de Contas*, conforme a emissão do seu Parecer n° 6.415/2023<sup>8</sup>.

Saneado os autos, o aludido Recurso de Agravo foi levado à deliberação do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, que por meio do Acórdão TCE-MT n° 1.035/2023 – PV (Diário Oficial de Contas - edição n° 3228, de 13/12/2023) julgou por “**CONHECER e NEGAR PROVIMENTO** ao presente Recurso de Agravo Interno (doc. digital n° 58.118-6/2023), interposto pela empresa Costa Oeste Serviços LTDA., mantendo-se inalterados os termos da Decisão n° 387/GAM/2023; conforme fundamentos constantes nas razões do voto do Relator”<sup>9</sup>. Vencidas as fases de análise e de julgamento do mencionado Recurso de Agravo, os presentes autos retornaram a esta 4ª SECEX para prosseguimento da instrução processual.

Neste sentido, a 4ª SECEX emitiu Informação Técnica suscitando que, naquele momento, havia sido instaurada Mesa Técnica no âmbito desta Corte de Contas com o objetivo de estabelecer solução em matéria controvertida no bojo do processo de Representação de Natureza Externa (RNE) n° 13.053-2/2017, apresentada pela empresa HR Serviços de Leitura e Entrega de Contas de Energia Ltda. em desfavor da SANEAR, cujo objeto seria a apuração de possíveis irregularidades na Concorrência Pública 2/2017, destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operações comerciais e administrativas da autarquia, ou seja, com objeto similar àquele versado nos presentes autos.

Dessa forma, levando-se em consideração que o resultado da Mesa Técnica poderia influenciar/orientar todos os processos em tramitação neste Tribunal relacionados à matéria em questão, a 4ª SECEX sugeriu ao Conselheiro Relator que fosse determinado o sobrestamento desses autos, até deliberação do Plenário sobre o mérito da matéria que

<sup>7</sup> Doc. Digital n° 261317/2023

<sup>8</sup> Doc. Digital n° 269231/2023

<sup>9</sup> Doc. Digital n° 288919/2023





seria submetida à Mesa Técnica.

Após ouvido o *Parquet de Contas*, o Conselheiro Relator decidiu “*no sentido de determinar o sobrestamento do presente processo pelo prazo de 90 (noventa) dias, ou até deliberação de mérito da Mesa Técnica instaurada nos termos da Decisão n.º 1/2024-CPNJUR, o que vier a se concretizar primeiro*”. Transcorrido o prazo, foi constatado o advento do Julgamento Singular n.º 496/VAS/2024, publicado em 8/7/2024, edição n.º 3.379, que extinguiu a Mesa Técnica instaurada, devido ao desinteresse das partes no estabelecimento de consenso.

Assim, superada a razão do sobrestamento processual, o Conselheiro Relator do presente feito determinou que os autos retornassem à 4ª SECEX para análise e continuidade da instrução processual<sup>10</sup>.

Esta é síntese do que é relevante, passando-se, então, à análise quanto ao mérito da Representação.

## 2. DA ANÁLISE AOS FATOS REPRESENTADOS

### 2.1. Das alegações da Representante

Conforme já evidenciado alhures, o objeto da Representação de Natureza Externa (RNE) sob análise recai sobre supostas irregularidades existentes no edital da licitação formatada na modalidade de Concorrência Pública de n.º 01/2023 (CP n.º 01/2023) realizada pela gestão da SANEAR (Representada), tais irregularidades consistiriam na fixação de cláusulas editalícias ilegais com potencial de restringir e frustrar o caráter competitivo do certame, bem como que indicariam possível direcionamento para a vitória da atual entidade prestadora dos serviços/contratada.

---

<sup>10</sup> Doc. Digital n.º 531716/2024







A CP nº 01/2023 teve por objeto a contratação de empresa para fornecer serviços especializados de operações comerciais e administrativas da Autarquia SANEAR, na forma de execução direta e sob regime de empreitada por preço global.

Nesse contexto, o administrador da empresa COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA, autor da RNE (Representante)<sup>11</sup>, relata que essa entidade, na condição de licitante, participou da fase de habilitação do certame e fora inabilitada em razão de não apresentar atestados/documentos comprobatórios para as seguintes cláusulas editalícias, as quais entendeu serem ilegais e restritivas à livre competição, quais sejam:

**11.4.1. A documentação relativa à Qualificação Técnica** constituirá em:

Comprovação de desempenho mediante apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante atue ou já atuou no ramo do objeto da licitação indicando execução de **no mínimo 50% do quantitativo mínimo 45.000 (quarenta e cinco mil) ligações de água**, podendo ser apresentados **nos quantitativos indicados abaixo para cada tipo de serviço**.

**1.Instalação e ou substituição de hidrômetro;**

**2.Recadastramento técnico, cartográfico e comercial;**

**3.Execução de serviços administrativo relacionados com fornecimento de água e esgoto sanitário;**

**4.Execução de leitura de hidrômetro e impressão simultânea de contas;**

**11.4.2. Relação explícita e declaração formal de disponibilidade do pessoal técnico especializado e equipamentos essenciais à realização dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e comprovação de escolaridade;**

**11.4.3. Relação de pessoal a ser alocado para os serviços objeto desta licitação**, esta relação deverá vir acompanhada de declaração de que disporá dos mesmos durante o período de execução dos serviços, conforme MODELO;

(...)

**11.4.8. Relação discriminada dos veículos automotores e equipamentos adequados e disponíveis necessários à execução do objeto da presente licitação**, que deverá ser feita em papel timbrado da empresa proponente, constando, no mínimo, a marca, modelo, capacidade e ano de fabricação, atendendo ao quantitativo mínimo exigido neste edital. Essa relação deverá vir acompanhada de declaração formal firmada pelo representante legal da licitante, de sua

<sup>11</sup> Doc. Digital nº 211728/2023







disponibilidade e vinculação ao futuro contrato, sob as penas da lei, conforme MODELO;

**11.4.9. Os profissionais indicados deverão fazer parte do quadro da empresa licitante** na data de apresentação dos envelopes numa das condições: empregados; sócios; diretores ou trabalhadores autônomos com contrato de prestação de serviços registrado em Cartório de Títulos e Documentos.

(...) *(negritos da Representante)*

Sobre as supostas ilegalidades/restrições que estariam maculando tais cláusulas editalícias, a Representante apresentou os seguintes argumentos:

**a) Qualificação Técnica-operacional (Cláusula 11.4.1.)<sup>12</sup>**

No que se refere aos termos da cláusula 11.4.1., a Representante entende que, em essência, a CP nº 01/2023 pretende a contratação de cessão de mão de obra não especializada, portanto, a comprovação da qualificação técnica-operacional deveria ter como objetivo a aferição da experiência dos potenciais licitantes na gestão de mão de obra, e não na realização de serviços específicos vinculados a *ligações de água*. Assim, a aferição da comprovação de percentuais de quantitativos mínimos executados deveria considerar o número de *postos de serviços* simultaneamente gerenciados pelos licitantes.

Neste sentido, a Representante informa que, na fase de habilitação da Concorrência, um único atestado que apresentou comprovaria a gestão ou “*a execução de 368 postos de serviços simultâneos, quantidade superior ao da contratação (339 postos)*” pretendida no certame.

Desse modo, considerando o serviço de gestão de mão de obra como atividade inerente à contratação buscada pela CP nº 01/2023, a Representante defende que a cláusula editalícia restringiu a competitividade do certame, pois deveria ter previsto para comprovação de qualificação técnica-operacional, a possibilidade de comprovação de execução de serviços similares afetos ao gênero cessão de mão de obra.

<sup>12</sup> Argumentos postos na inicial da RNE (Doc. Digital nº 211728/2023) e ratificados no Recurso de Agravo interno (Doc. Digital nº 227461/2023).





Para a Representante, a irregularidade editalícia se consubstanciaria no fato de que prevê a comprovação de serviços de gestão de mão de obra idênticos às atividades fim da SANEAR e não similares a essas. Para sustentar seus argumentos evoca, de início, as disposições legais inseridas no artigo 30, §3º, da Lei 8.666/93<sup>13</sup>. Também cita variados entendimentos e excertos jurisprudenciais, dentre eles:

**SÚMULA TCU 263 – Acórdão 32/2011-Plenário, de 19/11/2011<sup>14</sup>:** 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. *(negritos da Representante)*

**ENUNCIADO TCU – Acórdão 553/2016-Plenário, de 09/03/2016<sup>15</sup>**  
Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, **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**, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais. *(negritos da Representante)*

Ainda, a Representante apresenta excertos extraídos do Acórdão TCU nº 1.214/2013 dos quais destacou o seguinte item constante no Relatório do julgado:

**114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas,**

<sup>13</sup> Lei 8.666/93

(...)

Art. 30. (...)

§ 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.

<sup>14</sup> Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/263/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>, acesso em 12/11/2024.

<sup>15</sup> Informativo de Licitações e Contratos nº 277/2016, disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/\\*NUMERO%253A%2522277%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/12](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/*NUMERO%253A%2522277%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/12), acesso em 12/11/2024.





**previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens**, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado. *(negritos da Representante)*

A Representante também juntou algumas colações de julgados de casos concretos em processos tramitados nos Tribunais de Justiça do Estado de Mato Grosso e do Paraná.

A partir dos argumentos apresentados, a Representante entende que a cláusula ínsita no item 1.4.1. do edital da CP nº 01/2023 é ilegal, haja vista que apresenta especificidade desnecessária e restritiva, sendo que *“a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é muito mais relevante para a Administração do que a comprovação de execução dos exatos serviços licitados. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais”*.

**b) Disponibilidade prévia de pessoal, profissionais, veículos e equipamentos (Cláusulas 11.4.2., 11.4.3, 11.4.8. e 11.4.9.)<sup>16</sup>**

A Representante se insurgiu contra as exigências inseridas nas cláusulas de números 11.4.2. e 11.4.9 do edital da CP nº 01/2023, pois considerou ilegal exigir das licitantes, ainda na fase de habilitação do certame, que apresentassem *“relação explícita e declaração formal de disponibilidade do pessoal técnico especializado e equipamentos essenciais à realização dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e comprovação de escolaridade”*, bem como que *“os profissionais indicados deverão fazer parte do quadro da empresa”*. Neste sentido, a Representante alude que as exigências inseridas nas referidas cláusulas editalícias contrariam a própria jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme disporia o seguinte enunciado desta Corte:

<sup>16</sup> Argumentos postos na inicial da RNE (Doc. Digital nº 211728/2023) e ratificados no Recurso de Agravo interno (Doc. Digital nº 227461/2023).





Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Exigência de vínculo empregatício. **É ilegal, para fins de habilitação técnica em licitação, a previsão de cláusula editalícia em que se exige do licitante a comprovação da disponibilidade de profissionais graduados em nível superior com vínculo empregatício**, por caracterizar restrição ao caráter competitivo do respectivo certame (Art. 3º, § 1º, I, Lei nº 8.666/93). (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 29/2017 - 2ª CAMARA. Julgado em 07/06/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/06/2017. Processo 134260/2016). *(negritos da Representante)*

No mesmo contexto, também colaciona o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão TCU nº 1.842/2013<sup>17</sup>:

21 (...) **a jurisprudência do Tribunal também é pacífica no sentido de ser ilegal a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante, pois impõe um ônus desnecessário aos concorrentes**, na medida em que são obrigados a contratar, ou a manter em seu quadro, profissionais apenas para participar da licitação (acórdãos 103/2009 e 1.808/2011, do Plenário, entre outros). *(negritos da Representante)*

No que pertine ao conteúdo da cláusula nº 11.4.8., que exige a apresentação de *“relação discriminada dos veículos automotores e equipamentos adequados e disponíveis necessários à execução do objeto da presente licitação, que deverá ser feita em papel timbrado da empresa proponente, constando, no mínimo, a marca, modelo, capacidade e ano de fabricação, atendendo ao quantitativo mínimo exigido neste edital (...)”*, a Representante aduz que tal exigência importaria aos licitantes, ainda na fase de habilitação, a incorrência em custos excessivos, os quais deveriam ser assumidos somente para o licitante vencedor quando da execução contratual.

Dessa forma, a Representante aduz que a comprovação das exigências ínsitas no conjunto das cláusulas 11.4.2., 11.4.8. e 11.4.9, ainda na fase de habilitação, importaria aos licitantes um excessivo custo financeiro prévio independentemente do resultado da licitação, e que isso seria uma afronta direta aos ditames inseridos na Súmula TCE nº 272, que assim prescreve:

<sup>17</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A1842%2520ANOACORDAO%253A2013%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1842%2520ANOACORDAO%253A2013%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0), acesso em 12/11/2024.





**SÚMULA TCU 272 – Acórdão nº 1043/2012-Plenário, de 02/05/2012<sup>18</sup>:** No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica **para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.** *(negritos da Representante)*

Ou seja, para a Representante, tais exigências deveriam ser impostas tão somente ao licitante vencedor do certame, conforme disporia os termos constantes do §6º do art. 30 da Lei 8.666/93<sup>19</sup>.

Apresentando sua interpretação ao referido dispositivo legal, a Representante alude que “o legislador fez inserir o §6º por uma razão óbvia: não se pode exigir previamente pessoal técnico que dizem respeito ao empreendimento em si, gerando altos custos ao particular como condição para que ele participe de licitação pública, trata-se de critério excludente e que se destina tão só a afastar eventuais participantes”.

A Representante informa que quanto às exigências das cláusulas 11.4.2., 11.4.3. e 11.4.8, apresentou *declaração de disponibilidade futura* para apresentação dos quadros de profissionais, veículos e equipamentos necessários para a execução contratual, após eventual assinatura do contrato, porém tal declaração fora desconsiderada pela Comissão de Licitação da SANEAR, que a inabilitou para prosseguimento no certame por não ter atendido aos requisitos das referidas cláusulas. A referida declaração expressa os termos constantes da figura abaixo colacionada:

<sup>18</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/\\*/NUMERO%253A272%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*/NUMERO%253A272%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue), acesso em 12/11/2024.

<sup>19</sup> Lei 8.666/93

Art. 30. (...)

§ 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, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.





A empresa COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 07.192.414/0001-09, sediada na Rua Nossa Senhora do Rocio, nº 1901, Centro, Toledo, Paraná, **DECLARA** que caso seja vencedora do certame, disponibilizará as relações referente aos Itens nº 11.4.2., 11.4.3., 11.4.8., necessária para a execução dos serviços objeto da Concorrência Pública nº 01/2023.

Fonte: página 174 do Doc. Digital nº 211728/2023.

Assim, desconsiderada a sua declaração, a Representante faz a seguinte indagação: *“como os licitantes poderiam descrever a relação de pessoal, inclusive acompanhado de currículos, bem como relação discriminada de veículos, indicando marca, modelo e ano sem previamente ter o pessoal contratado e os veículos à sua disposição?”*

A partir desses argumentos, a Representante conclui que *“as exigências de qualificação técnica-operacional previstas no edital devem ser suficientes para avaliar a real capacidade de execução do objeto do contrato, não podendo ultrapassar o necessário para tal finalidade, sob pena de restringir indevidamente a competição e frustrar a obtenção do resultado desejado”*, dessa forma, as exigências das cláusulas aqui tratadas seriam *“totalmente ilegais as exigências de disponibilidade prévia de profissionais nos quadros da empresa, bem como de propriedade de veículos e equipamentos a serem alocados nos serviços, sendo que isso deve ser exigido apenas do vencedor do certame”*.

## 2.2. Da Manifestação Prévia dos Representados (Responsáveis)

De início, registra-se que o próprio Conselheiro Relator identificou os responsáveis que responderiam pela elaboração/aprovação do edital da Concorrência Pública nº 01/2023, e, para resposta à presente RNE, lhes intimou a exercerem a faculdade de apresentarem Manifestações Prévias, conforme fundamento regimental insito no 195, §1º, do RITCE<sup>20</sup>. Esses responsáveis voltaram a ser intimados para a apresentação de contrarrazões no Recurso de Agravo Interno interposto pela Representante, em observância às disposições contidas no artigo 350, §2º, do RITCE<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Docs. Digitais n.ºs. 212741/2023 e 227461/2023.

<sup>21</sup> Docs. Digitais n.ºs. 230733/2023 e 230768/2023.







Pois bem, analisando-se conjuntamente os argumentos das respostas apresentadas pelos responsáveis intimados (Manifestações Prévias e Contrarrazões)<sup>22</sup>, observa-se que, num primeiro momento, não houve de fato enfrentamento/contraditas aos argumentos contestatórios às cláusulas 11.4.2., 11.4.3., 11.4.8. e 11.4.9 apresentados pela Representante.

Nas Manifestações Prévias, o procurador constituído pelos responsáveis privilegiou a reprodução de dispositivos legais ínsitos nos artigos 22 a 30 da Lei 8.666/93 e, no que pertine às cláusulas editalícias contantes dos itens 11.4.1., 11.4.2. e 11.4.3, restringiu-se à ressaltar que *“a exigência de qualificação técnica tem o escopo de aferir a aptidão técnica do licitante, conferindo segurança a Administração Pública que o mesmo possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, e, por conseguinte a possibilidade de cumprimento efetivo do objeto a ser contratado, possibilitando ainda, que seja respeitada a igualdade de condições entre os concorrentes, vez que, as exigências contidas no Edital se encontram amparadas no art. 30, II, §1º, I da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, verbis: (...)”*.

Ou seja, os Manifestantes se limitaram a ressaltar o que já está no direito positivado, não apresentando contraditas específicas aos argumentos da Representante que questionam a validade das exigências constantes dos referidos itens editalícios.

Quanto ao item editalício de número 11.4.8., os Manifestantes aduzem que a exigência está em conformidade com o que prescreve o artigo 30, §6º, da Lei 8.666/93, e, que a Representante fora inabilitada do certame por não apresentar relação discriminada dos veículos automotores e equipamentos adequados, disponíveis e necessários à execução do objeto licitado. Nesse rastro, os responsáveis alegam que *“não há que se falar em exigência restritiva, tampouco ilegal, pois, este requisito visa precipuamente assegurar que empresa terá condições de cumprir o objeto da licitação (...)”*.

<sup>22</sup> Docs. Digitais n.ºs. 217630/2023 e 235403/2023.







No que se refere ao item editalício de número 11.4.9, os Manifestantes, alegando amparo legal nas disposições inseridas no artigo 30, I, da Lei 8.666/93, informam que a exigência do item *“não importa em restrição a competitividade do certame, pois, é corolário do requisito insculpido no item 11.4.2., que cuida da relação explícita e declaração formal de disponibilidade do pessoal técnico especializado”*, assim, constatou que *“a Representante não atendeu o item 11.4.2, melhor sorte, não lhe sobeja face ao item 11.4.9”*.

Já na apresentação das Contrarrazões Recursais, os Responsáveis reproduziram *ipsis litteris* os termos/análises realizadas pelo Conselheiro Relator deste feito quando exarou a Decisão nº 387/GAM/2023, que havia, anteriormente, denegado a concessão de Tutela Provisória vindicada pela Representante, nada mais de relevante acrescentando ao feito.

Esses foram os argumentos defensivos apresentados em contradição aos fatos Representados no presente feito.

### **2.3. Do contexto fático da realização da Concorrência Pública nº 01/2023**

Antes de adentrar à análise dos fatos representados propriamente ditos, é importante apresentar um contexto fático que circunda e informa quanto à realização da Concorrência Pública nº 01/2023 realizada pela Autarquia Municipal SANEAR. Ressaltando-se que as informações/comentários trazidos neste tópico têm por finalidade contribuir para a cognição do Conselheiro Relator deste feito, e não fazem parte do escopo (objeto e causa de pedir) da Representação ora analisada.

Em exame aos termos do edital da Concorrência Pública nº 01/2023<sup>23</sup>, observa-se que o objeto contratual pretendido não se trata de prestação de serviços seja por escopo ou por prazo, mas, essencialmente, *caracterizando-se como cessão de mão de obra*<sup>24</sup> com

<sup>23</sup> Disponível no Sistema APLIC.

<sup>24</sup> Cessão de mão de obra é a colocação à disposição da empresa contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de trabalhadores que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade fim, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação, inclusive por meio de trabalho temporário na forma da Lei nº 6.019, de 1974. (artigo 108 da Instrução Normativa RFB nº 2.110/2022)





*emprego de máquinas e equipamentos*. Sendo que a cessão de mão de obra está diretamente vinculada à atividade finalística da SANEAR, e representando a parte preponderando do valor da precificação estimada da contratação.

Neste diapasão, pode-se constatar, a partir do Termo de Referência (TR) e do Edital<sup>25</sup> da CP nº 01/2023, que a planilha de precificação do valor do certame é referenciada em quantidades de pessoas a serem utilizadas para exercerem atividades específicas (postos de serviços), não especificando quantitativos de serviços a serem realizados. Não há determinação de produtos de serviços a ser entregue ou sob qualquer outra métrica de medida, senão a de quantitativos de postos de serviços por cessão de mão de obra.

Assim, *a priori*, registra-se que há indícios de que a contratação pretendida pela CP nº 01/2023 possa se tratar de substituição ilegal de servidores públicos e que atente contra a regra constitucional de obrigatoriedade do concurso público (artigo 37, II da CF/88 c/c artigo 18, § 1º, da LRF).

Todavia, é importante mencionar que o fato mencionado no parágrafo anterior está sendo, atualmente, analisado/processado por este Tribunal de Contas por meio da Representação de Natureza Externa (RNE) sob processo TCE-MT nº 13.053-2/2017, sendo que essa RNE foi protocolizada em desfavor da SANEAR e questiona fatos incorridos na realização da Concorrência Pública nº 02/2017, e que teve o mesmo objeto e formatação de contratação da presente CP nº 01/2023.

Salienta-se que a RNE sob processo TCE-MT nº 13.053-2/2017 foi admitida para solução de controvérsia por Mesa Técnica instaurada neste Tribunal de Contas (Decisão n.º 1/2024-CPNJUR), contudo, as partes envolvidas (SANEAR e a empresa HR Serviços de Leitura e Entrega de Contas de Energia Ltda), decidiram não participar da Mesa Técnica, razão pela qual a Mesa Técnica foi extinta (Julgamento Singular n.º 496/VAS/2024).

---

<sup>25</sup> Disponíveis no Sistema APLIC.





Assim, constata-se que até a presente data o processo TCE-MT nº 13.053-2/2017 ainda não foi julgada por este Tribunal de Contas, portanto, não representa precedente/enunciado jurisprudencial que poderia ser aplicado ao presente feito.

Noutro aspecto, também é importante informar que a CP nº 01/2023 foi levada a cabo, após a inabilitação da empresa Costa Oeste Serviços Ltda, sendo declarada como vencedora do certame a Cooperativa de Trabalho e Serviços de Rondonópolis – COOMSER. Aqui, cabe evidenciar que somente essas duas instituições acudiram ao certame (Doc. Digital nº 545989/2024).

A SANEAR, em 02/08/2023, celebrou o Contrato Administrativo nº 016/2023<sup>26</sup> com a COOMSER, no valor anual de R\$ 27.705.349,80 e com vigência de até o dia 1º/08/2024. Nesta última data, o contrato teve aditivo de prazo para até 30/07/2025, o qual está plena vivência.

Convém salientar que a COOMSER participou e venceu 03 (três) licitações de forma consecutiva realizadas pela SANEAR para objeto idêntico ao da CP nº 01/2023, sendo firmado os seguintes respectivos Contratos Administrativos: 067/2013, 026/2017 e 016/2023.

Essas são as informações adicionais a serem relatadas.

---

<sup>26</sup> Disponível no Sistema APLIC.





## 2.4. Da Análise Técnica dos Fatos Representados

A análise que segue considerará, tal como procedeu a Representante, cada uma das cláusulas editalícias questionadas, ou agrupadas conforme pertinência temática.

### **Cláusula nº 11.4.1. do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023**

Comprovação de desempenho mediante apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante atue ou já atuou no ramo do objeto da licitação, indicando execução de no mínimo 50% do quantitativo estimado de serviço de maior relevância, discriminado no atestado o quantitativo mínimo 45.000 (quarenta e cinco mil) ligações de água, podendo ser apresentados nos quantitativos indicados abaixo para cada tipo de serviço: Instalação e ou substituição de hidrômetro; Recadastramento técnico, cartográfico e comercial; Execução de serviços administrativos relacionados com fornecimento de água e esgoto sanitário; Execução de leitura de hidrômetro e impressão simultânea de contas.

Em apertada síntese, a Representante questionou a legalidade da cláusula em debate considerando que a previsão de comprovação para execução anterior de quantitativo percentual de, no mínimo, 50% sobre o número de 45.000 (quarenta e cinco) ligações de água seria abusiva, pois, a exigência deveria buscar medir a capacidade do licitante na gestão de mão de obra, e não para serviços idênticos ao do objeto da licitação (serviços administrativos e comerciais de ligações de água). Assim, a Representante defendeu ser excessiva a comprovação do quantitativo mínimo vinculado à execução de serviços correlatos aos de ligações de água, e que seria adequado tão somente a comprovação de execuções anteriores de serviços similares na área de gestão de mão de obra.

Observa-se que o questionamento não recai, especificamente, sobre o percentual mínimo de 50% exigido ou da base numérica de incidência (45.000 ligações), mas sim quanto ao parâmetro adotada para a exigência dos atestados de execuções anteriores, que no caso seriam serviços inerentes a atividades similares aos de ligações de água, tais como: instalações e ou substituição de hidrômetro; recadastramento técnico, cartográfico e comercial; execução de serviços administrativos relacionados com fornecimento de água e esgoto sanitário; e, execução de leitura de hidrômetro e impressão simultânea de contas.





Pois bem, no que se refere à utilização do parâmetro de atividades administrativas e comerciais vinculados a ligações de água (objeto de fundo da CP nº 01/2023) ao invés de gênero “postos de serviços de cessão de mão de obra” para a fixação de quantitativos mínimos de qualificação técnica-operacional, defende-se que a exigência não desatende aos termos ínsitos no artigo 30, II, da Lei 8.666/93, in verbis:

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. **(grifou-se)**

A literalidade da referida disposição legal colacionada limita a comprovação de aptidão do licitante quanto ao desempenho de atividades compatíveis com o objeto da licitação. No caso da CP nº 01/2023, o objeto da licitação é a cessão de mão de obra para atuação específica em áreas administrativa e comercial dos serviços de fornecimento de água oferecidos pela SANEAR. Ou seja, trata-se de postos de mão de obra aplicados, **predominantemente**, às atividades inerentes a uma parte da atividade fim da SANEAR (abastecimento de água potável<sup>27</sup>). Isso pode ser constatado a partir da leitura às descrições constantes do “ANEXO I-A – Descrição dos setores, posto de trabalho e equipamentos” apresentado no Termo de Referência da Concorrência<sup>28</sup>, ou, da própria “Composição dos Postos de Trabalho” transcrito pela Representante às páginas 186-189 do Doc. Digital nº 211728/2023.

Isso posto, não parece cláusula editalícia abusiva ou desproporcional aquela que busca habilitar potenciais licitantes que efetivamente comprovem deterem aptidão e bom

<sup>27</sup> Lei 11.445/07

Art. 3º (...)

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

<sup>28</sup> Portal da Transparência do SANEAR, disponível em:

[https://www.gp.srv.br/transparencia\\_sanear/servlet/licitacoes\\_v2?1](https://www.gp.srv.br/transparencia_sanear/servlet/licitacoes_v2?1), acesso em 18/11/2024.





desempenho na execução de atividades compatíveis ou idênticas ao objeto da licitação, aliás, isso se reveste em fator de segurança para a própria Administração Pública contratante, pois pode evitar eventuais discontinuidades na manutenção de contratos administrativos por culpa de contratados não aptos ou imperitos naquele ramo.

Em relação à citação dos termos veiculados no item 114 constante do Relatório do voto-condutor do Acórdão nº 1.214/2013/Plenário – TCU, na qual a tese de ilegalidade da cláusula 11.4.1. se sustentaria, observa-se que se trata de argumentação técnica que fundamentou o Relatório, mas que não constitui precedente jurisprudencial do TCU. Neste sentido, informa-se que o referido Acórdão decidiu aquele respectivo caso concreto nos seguintes termos:

**Acórdão nº 1.214/2013-Plenário - TCU**

**Representação, Min. Aroldo Cedraz, sessão do dia 22/05/2013**

(...)

9.1.12 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 (quarenta) postos, seja exigido um mínimo de 50%;

9.1.13 seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, a obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos;

(...) (grifou-se)

Portanto, os termos dos dispositivos decisórios do Acórdão nº 1.214/2013/Plenário – TCU (precedente jurisprudencial) não apresenta entendimento contrário às disposições do artigo 30, II, da Lei 8.666/93, mas acrescentou/reforçou com a importante fixação gradativa para a definição de quantitativos de atestados a serem exigidos dos licitantes (trata-se de criação jurisprudencial ao interpretar a Lei de Licitações).

Vale salientar que essa gradação em função de quantitativos de serviços, em percentual mínimo de 50% ou superior a depender de casos excepcionais, também é verificada em enunciado jurisprudencial deste Tribunal de Contas:







**Licitação. Qualificação técnica. Empresa licitante. Atestado de capacidade técnica. Exigência de quantitativo mínimo superior a 50% dos serviços a contratar.** Para efeito de qualificação técnica operacional da empresa licitante, é irregular a exigência de atestados de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo dos serviços que se pretende contratar, salvo quando houver justificativa da necessidade de se ultrapassar esse limite, a especificidade do objeto recomendar e não houver comprometimento à competitividade do certame.

**(Representação de Natureza Externa. Acórdão nº 98/2019-PC. Julgado em 02/10/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/10/2019. Processo nº 22.663- 7/2018). (grifou-se)**

Quanto à colação dos termos da Súmula 263 do TCU, defende-se que não dão suporte à tese da Representante, pois, ao contrário do que foi alegado, veicula tese permitindo, a fim de se comprovar a capacidade técnico-operacional das licitantes, exigir comprovação de execuções de quantitativos mínimos em obras ou serviços similares aos do objeto licitado, limitada simultaneamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, guardada a proporção com a dimensão do objeto.

Neste sentido, não parece acertado considerar a gestão de cessão de mão de obra, enquanto atividade gênero, como similar a uma atividade específica (gestão comercial e administrativa de fornecimento de água potável), mesmo que seja por intermédio da utilização de cessão de mão de obra.

Vale salientar que, considerados todos os vários atestados de capacidade técnica apresentados pela Representante (Doc. Digital nº 211728/2023, páginas 104-170), nenhum deles contemplou integralmente, mesmo que de forma similar, todas as atividades dos postos de serviços previstos no edital da CP nº 01/2023.

Do exposto, opina-se pela improcedência da Representação na parte em que questiona a legalidade da cláusula editalícia nº 11.4.1. da CP nº 01/2023.







### **Cláusulas n.ºs. 11.4.2. e 11.4.9. do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023**

- Relação explícita e declaração formal de disponibilidade do pessoal técnico especializado e equipamentos essenciais à realização dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e comprovação de escolaridade;
- Os profissionais indicados deverão fazer parte do quadro da empresa licitante na data de apresentação dos envelopes numa das condições: empregados; sócios; diretores ou trabalhadores autônomos com contrato de prestação de serviços registrado em Cartório de Títulos e Documentos.

A análise conjunta dessas duas cláusulas se faz necessário, tendo em vista que veiculam exigências editalícias complementares.

Em síntese, a Representante aduz que as cláusulas seriam excessivas, pois obrigariam aos licitantes assumirem custos desnecessários de contratação/admissão de profissionais técnicos de nível superior somente para a participação no certame, ou seja, antes mesmo de se saber se, eventualmente, seria o vencedor da licitação e o potencial contratado.

De início, registra-se que as referidas cláusulas se inserem no conceito de qualificação/capacitação técnico-profissional e não operacional. Neste sentido, assim prescrevem as disposições contidas no artigo 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, *litteris*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
§1º (...):

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.**(grifou-se)**

Portanto, *prima facie*, essa disposição legal autoriza, como critério de comprovação de qualificação/capacitação técnico-profissional, que se possa exigir dos licitantes que demonstrem possuir em seu quadro funcional “*profissional de nível superior ou outro*





*devidamente reconhecido pela entidade competente (...)*”.

Todavia, no transcorrer dos anos de vigência da Lei 8.666/93, a jurisprudência dos Tribunais de Contas pátrios, ao interpretar a norma, consagrou hermenêutica explicando alguns conceitos indeterminados e/ou inadequados das disposições contidas no artigo 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, como por exemplo, quanto ao conceito de “quadro permanente” ou quanto ao momento de comprovação do vínculo dos profissionais de nível superior, conforme será adiante mais bem demonstrado.

Nesse contexto, constata-se que, no caso da CP nº 01/2023, embora as atividades vinculadas à predominância dos postos de trabalho não demandem qualificação técnica de alta complexidade técnico-profissional, é cediço que exigiam capacitação laboral específica para atuação dos obreiros na atividade fim da SANEAR, que é de grande essencialidade pública (abastecimento contínuo de água potável). Vale salientar que dos 339 postos de serviços objeto da cessão de mão de obra, apenas 9 (nove) requeriam formação profissional de nível superior completo, os demais não exigiam formação ou qualificação/habilitação técnica específica/excepcional, mas seriam aproveitados para desincumbir atividades inerentes à manutenção comercial e administrativa contínua do abastecimento de água potável na municipalidade de Rondonópolis.

A partir da constatação apresentada no parágrafo anterior extrai-se que o edital da CP nº 01/2023 previa postos de serviços (em número de 9) que exigiam formação profissional de nível superior completo, portanto, infere-se que seriam esses os profissionais mencionados nas cláusulas 11.4.2. e 11.4.9. do mesmo edital.

Para fins de justificar a suposta ilegalidade dessas cláusulas, a Representante trouxe à colação excerto do voto-condutor do Acórdão TCU nº 1.842/2013, um enunciado jurisprudencial deste Tribunal de Contas, bem como a Súmula TCU nº 272 (colacionados na alínea “b” do tópico 2.1.). No entanto, constata-se que os termos do excerto e do enunciado citados não configuram/induzem à ilegalidade das cláusulas aqui analisadas. Isso porque, reputam como ilegal, para fins de habilitação técnica-profissional apenas a





exigência de comprovação de vinculação do profissional técnico de nível superior ao quadro funcional dos licitantes quando o vínculo for exclusivamente de natureza empregatícia.

Assim, constata-se que a cláusula 11.4.9. prevê que a comprovação do vínculo dos profissionais de nível superior ao quadro funcional dos licitantes poderia ser demonstrada por várias outras formas jurídicas e não apenas pelo vínculo empregatício<sup>29</sup>, dentre elas: o vínculo societário, o vínculo diretivo/administrativo ou por contratos civis de prestação de serviços.

Todavia, a Representante não questionou tão somente a forma jurídica pela qual poderia ocorrer o vínculo dos profissionais para com os licitantes, mas sim o momento em que tal vínculo deveria ser comprovado. Pois, para a Representante mesmo sendo possível a apresentação de contratos de prestação de serviços isso importaria aos licitantes assumirem custos desnecessários de contratação/admissão de profissionais provisória somente para a participação no certame, ou seja, antes mesmo de saber se, eventualmente, seria o vencedor da licitação e o potencial contratado.

Nesse contexto, observa-se que a parte inicial da redação da cláusula 11.4.9. estabelece a comprovação do vínculo dos profissionais técnicos (empregados, ou não) deveria ocorrer *“na data de apresentação dos envelopes”* de habilitação técnica. Assim, constata-se que o teor dessa exigência **não** está em conformidade com os mais contemporâneos enunciados jurisprudenciais do TCU, e de enunciado emitido por este Tribunal de Contas, conforme seguem colacionados:

**Acórdão TCU nº 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS**

Em caso de exigência de certificação profissional, devidamente justificada, deve ser facultada às licitantes, na fase de habilitação do certame, a apresentação de declaração de disponibilidade do profissional certificado. A comprovação de vínculo empregatício ou de qualquer outra natureza jurídica deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação. (grifou-se)

<sup>29</sup> Contrato de Trabalho regido pela CLT.





**Acórdão TCU nº 1450/2022-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO**

Para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional. (grifou-se)

**Acórdão TCU nº 2353/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES**

A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. (grifou-se)

Licitação. Habilitação. Capacidade Técnica Profissional. Exigência de comprovação do vínculo do profissional técnico com o licitante. Para a comprovação de capacitação técnica profissional na fase de habilitação licitatória, é ilegal a exigência, no edital do certame, para que o licitante possua profissional técnico com vínculo empregatício em seu quadro permanente de pessoal. Todavia, a comprovação do vínculo deve ser exigida ao longo da celebração ou da execução do contrato, podendo o profissional técnico estar vinculado à contratada por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, por vínculo trabalhista ou por vínculo societário.

**(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 164/2015-SC. Julgado em 29/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/10/2015. Processo nº 2.036-2/2014). (grifou-se)**

Da leitura aos enunciados jurisprudenciais citados, observa-se que, independentemente da forma de comprovação de vínculo laborativo exigido para demonstração da capacidade de profissional de nível superior junto aos licitantes (seja empregatício ou por contrato de prestação de serviços), o momento para apresentação dessa condição deve ser na fase de assinatura do contrato administrativo, e não na fase de habilitação. Observa-se que, na fase de habilitação, e para contratos de prestação de serviços, pode-se exigir dos licitantes, inclusive, uma “declaração de contratação futura”.





Tais entendimentos buscam evitar que os potenciais licitantes incorram em custos antecipados de admissão/contratação que, na hipótese de não serem vencedores do certame, não poderiam ser ressarcidos e lhes causar prejuízos. Isso está em conformidade com a tese jurisprudencial ínsita na Sumula TCU nº 272, e, indica que a cláusula 11.4.9. de fato, teve o potencial de restringir o caráter competitivo da CP nº 01/2023.

Dessa forma, considerada a jurisprudência acima citada, conclui-se que a exigência ínsita na cláusula 11.4.9 da CP nº 01/2023, que exige a comprovação antecipada do vínculo dos profissionais técnicos de nível superior necessários ao certame (empregados ou contratados) ainda “*na data de apresentação dos envelopes*” de habilitação técnica, teve o potencial de restringir caráter competitivo do certame tendo em vista que impõe aos licitantes a comprovação de exigência desproporcional e restritiva, em desrespeito aos ditames legais inseridos no artigo 30, § 5º, da lei 8.666/93<sup>30</sup>.

Do exposto, ante à análise apresentada, aponta-se a seguinte irregularidade/achado e respectivos responsáveis:

**GB03. Licitação\_Grave\_03.** Constatação de especificações excessivas, que restringiram a competição do certame licitatório (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002, e demais legislações vigentes).

- Inclusão da cláusula nº 11.4.9. no edital da Concorrência Pública nº 01/2023 cujo conteúdo atentou contra o caráter competitivo do certame, tendo em vista que impõe aos licitantes a comprovação de exigência desproporcional e restritiva atinente à demonstração de capacidade técnica-profissional ainda na fase de habilitação, em desrespeito aos ditames legais inseridos no artigo 30, § 5º, da lei 8.666/93.

**Responsável:** Sra. Maria das Graças C. Assunção – Subscrevente do Termo de Referência e do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023 (Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR).

<sup>30</sup> Lei 8.666/93

Art. 30 (...)

§ 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.





### Elementos da Responsabilização:

Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Elaborar o Edital da Concorrência Pública nº 01/2023 incluindo a cláusula editalícia de nº 11.4.9., que exige a comprovação antecipada do vínculo dos profissionais técnicos de nível superior necessários ao certame (empregados ou contratados) ainda “na data de apresentação dos envelopes” de habilitação técnica, sendo que viola o caráter competitivo do certame. Contrariando a jurisprudência pátria há muito vigente sobre a interpretação das disposições contidas no artigo 30, §1º, da Lei 8.666/93, e em desrespeito aos ditames legais inseridos no artigo 30, § 5º, da lei 8.666/93.	Ao incluir cláusula editalícia, exigindo a comprovação antecipada do vínculo dos profissionais técnicos de nível superior necessários ao contrato do certame (empregados ou contratados) ainda “na data de apresentação dos envelopes” de habilitação técnica, conforme cláusula 11.4.9. do Edital da CP nº 01/2023, restou impossibilitado para outras empresas interessadas que pudessem se habilitar e concorrer no certame, ou seja, a cláusula reduziu a possibilidade de maior competitividade no certame.	É razoável afirmar que é possível exigir-se da responsável, elaboradora do Edital da CP nº 01/2023, que tivesse conduta diversa, ou seja, que ao estabelecer regras para comprovação de capacidade técnica de profissionais técnicos de nível superior a serem disponibilizados pelos licitantes, tivesse observado a jurisprudência sobre o tema predominante no âmbito do TCU e TCE-MT, mormente os ditames da Súmula TCU nº 272, de 02/05/2012.

### **Cláusulas nºs. 11.4.3. e 11.4.8. do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023**

- Relação de pessoal a ser alocado para os serviços objeto desta licitação, esta relação deverá vir acompanhada de declaração de que disporá dos mesmos durante o período de execução dos serviços, conforme MODELO;
- Relação discriminada dos veículos automotores e equipamentos adequados e disponíveis necessários à execução do objeto da presente licitação, que deverá ser feita em papel timbrado da empresa proponente, constando, no mínimo, a marca, modelo, capacidade e ano de fabricação, atendendo ao quantitativo mínimo exigido neste edital. Essa relação deverá vir acompanhada de declaração formal firmada pelo representante legal da licitante, de sua disponibilidade e vinculação ao futuro contrato, sob as penas da lei, conforme MODELO;

A análise conjunta dessas duas cláusulas se faz necessário, tendo em vista que a fundamentação que ampara as exigências editalícias vinculam-se às mesmas disposições legais inseridas no artigo 30, § 6º, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 30. (...)

§ 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, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia. (grifou-se)







No resumo das suas razões impugnativas, a Representante aduz, novamente, que as cláusulas seriam excessivas, pois obrigariam aos licitantes assumirem custos desnecessários de disponibilização de pessoal, veículos e equipamentos somente para a participação no certame, ou seja, antes mesmo de saber se, eventualmente, seriam o vencedor da licitação e o potencial contratado. E que isso afrontaria os ditames da Súmula TCU nº 272.

De início é importante salientar que a referência ao termo “pessoal” no teor da cláusula 11.4.3. difere conceitual e literalmente da expressão “profissionais de nível superior” inserida nos textos das cláusulas 11.4.2. e 11.4.9, sendo estas últimas já analisadas anteriormente. Dessa forma, resta evidente que a exigência de apresentação de “relação de pessoal” (11.4.3.), refere-se tão somente àqueles obreiros que, sem a necessidade de comprovação de titulação de nível superior, seriam aproveitados para desincumbir atividades inerentes à manutenção comercial e administrativa contínua do abastecimento de água potável na municipalidade de Rondonópolis. Isso é corroborado pela leitura à Ata de Abertura da sessão de julgamento da Concorrência (Doc. Digital nº 545989/2024).

Pois bem, da atenta leitura aos termos das 11.4.3. e 11.4.8. observa-se que exigem tão somente a apresentação de “relação de pessoal” e “relação de veículos e equipamentos” que seriam necessários à execução do objeto da CP nº 01/2023, bem como que tais relações deveriam ser acompanhadas de declarações formais de disponibilizações futuras de tais insumos para a execução contratual.

Nesse contexto, constata-se a improcedência das alegações da Representante quanto às cláusulas em análise. Isso porque: a) as exigências para a apresentação de relações para pessoal e veículos/equipamentos, e declarações de disponibilizações futuras, estão amparadas nos termos do artigo 30, § 6º, da Lei 8.666/93; b) a apresentação de tais relações não imporiam aos potenciais licitantes custos antecipados excessivos ou desproporcionais, tendo em vista que não está sendo exigido a comprovação prévia de vínculo de trabalho para o pessoal ou a demonstração da propriedade para os veículos/equipamentos.







Ou seja, a apresentação de relações de pessoal e de veículos/equipamentos não pressupõe a comprovação prévia, na fase de habilitação, de respectivas admissões/contratações ou a propriedade dos bens, tal como pressupõe a Representante. Caso as cláusulas previssessem, explícita ou implicitamente, a necessidade de comprovação para tais requisitos aí sim tornar-se-iam as exigências excessivas, abusivas e ilegais, e afrontariam os ditames da Súmula TCU nº 272.

Neste sentido, especificamente quanto à *relação explícita* para veículos/equipamentos, assim já decidiu o TCU:

**Acórdão TCU nº 1265/2009-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER**

É irregular a exigência, como condição para participar de processos licitatórios, que os licitantes comprovem a propriedade dos equipamentos a serem utilizados na execução do objeto, bem como das suas localizações prévias, permitindo-se apenas a *relação explícita* e a declaração formal quanto a sua disponibilidade. (grifou-se)

No caso da apresentação da *relação explícita* para pessoal, constata-se que poderia ser atendida/confeccionada pelos licitantes interessados, por exemplo, mediante a realização de processos simplificados de *recrutamento* de pessoal, que, a rigor, não exigem custos administrativos elevados e desproporcionais. E que, convenhamos, não seria tarefa excessivamente custosa e difícil de realizar para empresas especializadas no ramo da “cessão de mão de obra” como é o caso da Representante.

Vale destacar, ainda, que a desclassificação da Representante na CP nº 01/2023 não ocorrer pela falta de apresentação de *declarações de disponibilidade* de pessoal e bens para a eventual execução contratual, mas sim pela ausência de apresentação das exigidas *relações explícitas* requeridas nas cláusulas 11.4.3. e 11.4.8. Isso está consignado na Ata de Abertura da sessão de julgamento da Concorrência (Doc. Digital nº 545989/2024).

Da análise apresentada, opina-se pela improcedência da Representação na parte em que questiona a legalidade das cláusulas editalícias nºs. 11.4.3. e 11.4.8. da CP nº 01/2023.





### 3. DA CONCLUSÃO

A partir das análises expostas no decorrer deste Relatório Técnico Preliminar, conclui-se pela procedência **parcial** das alegações impugnativas apresentadas pela Representante aqui já identificada qualificada, tendo em vista a constatação da situação de regularidade e legalidade das cláusulas n.ºs. 11.4.1, 11.4.2., 11.4.3, e 11.4.8. do edital da Concorrência Pública n.º 01/2023, e considerando-se procedente apenas a impugnação vinculada à cláusula n.º 11.4.9. desse edital, conforme irregularidade/achado descrita a seguir:

Resumo das Irregularidades/Achados e Responsáveis – Remanescentes após a análise técnica preliminar		
Código de Irregularidade Correspondente (Resolução TCE-MT n.º 17/2010)	Descrição dos Achados	Responsáveis e Item do Relatório
<b>GB03. Licitação_Grave_03.</b> Constatação de especificações excessivas, que restringiram a competição do certame licitatório (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002, e demais legislações vigentes).	➤ Inclusão da cláusula n.º 11.4.9. no edital da Concorrência Pública n.º 01/2023 cujo conteúdo atentou contra o caráter competitivo do certame, tendo em vista que impõe aos licitantes a comprovação de exigência desproporcional e restritiva atinente à demonstração de capacidade técnica-profissional ainda na fase de habilitação, em desrespeito aos ditames legais inseridos no artigo 30, § 5º, da lei 8.666/93.	<b>Sra. Maria das Graças C. Assunção</b> (Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR)  <b>Item 2.4.</b>





#### 4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Do exposto neste Relatório Técnico Preliminar de Representação de Natureza Externa, com fulcro nas disposições contidas no do artigo 30, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 c/c os artigos 195 a 203 da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE-MT - RITCE), sugere-se ao Conselheiro Relator os seguintes encaminhamentos cumulativos.

a) O conhecimento e a procedência parcial desta Representação de Natureza Externa, haja vista estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade fixados nos artigos 192-195 da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE-MT – RITCE); e,

b) Que seja determinada a citação da responsável indicada no tópico “3” anterior para exercer o direito ao contraditório e a ampla defesa quanto à respectiva irregularidade que lhe fora atribuída neste Relatório Técnico Preliminar de Representação de Natureza Externa.

É o relatório.

4ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 25 de novembro de 2024.

**Edicarlos Lima Silva**  
Auditor Público Externo

