



PROCESSO : 56.523-7/2023  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA  
UNIDADE : SANEAR – SERVIÇO DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS  
REPRESENTADOS : PAULO JOSÉ CORREIA – DIRETOR GERAL DA SANEAR  
MARIA DAS GRAÇAS C. ASSUNÇÃO – PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

### PARECER Nº 1.843/2025

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SERVIÇO DESANEAMENTO AMBIENTAL DE RONDONÓPOLIS. EXERCÍCIO 2023. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2023. EXIGÊNCIA DE PESSOAL TÉCNICO ESPECIALIZADO NOS QUADROS DAS LICITANTES NA FASE DE HABILITAÇÃO. CLÁUSULA RESTRITIVA À COMPETIÇÃO. CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA POR MEIO DE LICITAÇÃO, EM BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA, APLICAÇÃO DE MULTA E PELA EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **representação de natureza externa com pedido de medida cautelar** apresentada pela Empresa Costa Oeste Serviços Ltda., por intermédio





de seus Procuradores habilitados, em desfavor da autarquia municipal Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis (SANEAR), relatando supostas irregularidades contidas no edital da **Concorrência Pública nº 01/2023 (doc. nº 211728/2023)**.

2. A Concorrência Pública nº 01/2023 teve por objeto a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operações comerciais e administrativas do SANEAR 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 no edital e seus anexos”.

3. Em apertada síntese, o representante alegou que o edital da concorrência exigiu irregularmente a disponibilidade prévia de veículos, equipamentos e profissionais de nível superior (subitens 11.4.2, 11.4.3, 11.4.8 e 11.4.9), bem como, apontou a existência de possíveis cláusulas restritivas à competição, referentes à qualificação técnica dos licitantes (item 11.4.1), cujas redações seguem abaixo colacionadas:

**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 ser 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 administrativos 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.





**11.4.4.** Declaração expressa da licitante de dispor, na data da assinatura do contrato em seu quadro de pessoal, de um técnico em informática para a operação da transmissão de dados, carga e descarga de microcoletor de dados portátil, backup dos serviços de dados e emissão de relatórios no escritório local da mesma;

(...)

**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 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.

4. Assim, o representante pleiteou a concessão de **medida cautelar** para determinar a suspensão da Concorrência Pública nº 01/2023 e eventual assinatura de contrato. No mérito, pediu a anulação do ato que inabilitou a Representante do certame, de modo a retomar a contratação a partir do ato anterior à inabilitação ou, subsidiariamente, pleiteou a anulação da licitação em análise.

5. A SANEAR apresentou seus esclarecimentos iniciais sustentando a legalidade do certame e pugnando pela inexistência de cláusulas restritivas à competição (**doc. nº 217630/2023**).

6. Por meio da **Decisão Singular nº 387/GAM/2023** (doc. nº 218913/2023), o Conselheiro Relator emitiu juízo positivo de admissibilidade quanto à representação de natureza externa e indeferiu o pedido de medida cautelar, devido a não verificação do requisito *fumus boni iuris*.

7. Logo após a decisão supramencionada, fora juntado aos autos o **Recurso de Agravo (doc. 227461/2023)**, apresentado pela Empresa Costa Oeste Serviços Ltda., requerendo o recebimento e provimento do recurso para que fosse reformada a decisão atacada e concedida a tutela provisória de urgência requerida na exordial.





8. A Empresa SANEAR foi devidamente notificada (doc. nº 230733/2023 e nº 230768/2023) e apresentou suas **contrarrazões** ao recurso de agravo (doc. nº 235403/2023).
9. Foi então proferida a **Decisão nº 456/GAM/2023** (doc. nº 236964/2023), conhecendo o Recurso de Agravo, recebendo-o apenas no efeito devolutivo e negando-lhe efeito suspensivo.
10. Em **análise técnica do recurso** (doc. nº 261317/2023), a equipe técnica concluiu pelo **conhecimento e não provimento** do Recurso de Agravo, ratificando os termos exarados na Decisão nº 387/GAM/2023.
11. Na mesma esteira, o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 6.415/2023** (doc. nº 269231/2023), manifestou pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Agravo.
12. Ato contínuo, esta Corte de Contas, por meio do **Acórdão nº 1.035/2023** (doc. nº 288919/2023), conheceu e negou provimento ao recurso interposto.
13. Em seguida, sobreveio aos autos **Informação Técnica** (doc. nº 429075/2024) da 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX) pontuando que o Conselheiro Valter Albano, na condição de Relator, propôs a **instauração de Mesa Técnica** com o objetivo de estabelecer solução em matéria controvertida da Representação de Natureza Externa (RNE) nº 13.053-2/2017, apresentada pela Empresa HR Serviços de Leitura e Entrega de Contas de Energia Ltda., também em desfavor da autarquia municipal Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis – SANEAR.
14. Relatou que o objeto da RNE nº 13.053-2/2017 é a apuração de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 02/2017, destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operações comerciais e administrativas da autarquia, o mesmo dos autos em questão e em desfavor da mesma autarquia municipal.
15. Ademais, informou que a Decisão nº 1/2024-CPNJUR admitiu a instauração da Mesa Técnica e foi publicada no Diário Oficial de Contas da Edição nº 3282, no dia 28/02/2024.
16. Desta forma, a SECEX sugeriu ao Conselheiro Relator o **sobrestamento**





dos autos, até deliberação do Plenário sobre o mérito da matéria que será submetida à Mesa Técnica, entendimento este seguido pelo **Ministério Público de Contas**, conforme **Parecer nº 930/2023** (doc. nº 433396/2024).

17. Ouvido o *Parquet* de Contas, o Conselheiro Relator decidiu pelo 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. Entretanto, transcorrido o prazo, sobreveio o Julgamento Singular n.º 496/VAS/2024, publicado em 8/7/2024, edição n.º 3.379, que extinguiu a Mesa Técnica instaurada, em razão do desinteresse das partes no sentido de estabelecer um consenso.

18. Desta forma, o Conselheiro Relator determinou o retorno dos autos à 4ª SECEX para análise e continuidade da instrução processual (doc. nº 531716/2024).

19. Em sede de **relatório técnico preliminar** (doc. nº 547210/2024), a unidade instrutiva apontou irregularidade à **Sra. Maria das Graças C. Assunção, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR**, sugerindo a sua citação para apresentação de defesa em relação ao achado de auditoria abaixo transcrito:

**Sra. Maria das Graças C. Assunção (Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR)**

**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).

**Descrição do achado:** 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.

20. Ato contínuo, o Relator, acolhendo a proposta da 4ª SECEX, determinou a citação da **Sra. Maria das Graças C. Assunção, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR**, para apresentação de defesa, sob pena de revelia.







21. Devidamente notificada (doc. nº 554062/2024), a representada apresentou suas alegações de **defesa** por meio do **documento nº 573567/2025**.
22. Em sede de **relatório técnico conclusivo**, a unidade instrutiva ratificou a ocorrência da irregularidade apontada no relatório preliminar de auditoria, sugerindo a aplicação de multa à responsável.
23. Por fim, os autos foram remetidos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.
24. É o sucinto relatório. Segue fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

25. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.
26. A representação externa consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada por qualquer dos legitimados regimentalmente. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se no 191 da Resolução nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT):

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.

27. Observa-se, ainda, que foram cumpridos os requisitos estampados no art. 192 do Regimento Interno do TCE/MT, que prescreve que a representação 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.

28. No caso em comento, a representação de natureza externa foi proposta por licitante relatando possíveis irregularidades ocorridas no bojo de licitação deflagrada por autarquia da Prefeitura de Rondonópolis/MT, estando a matéria inserta dentre as competências do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

29. Portanto, o **Ministério Público de Contas** entende que a representação externa em apreço merece ser **conhecida**.

## 2.2 Mérito

**Sra. Maria das Graças C. Assunção (Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR)**

**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).

**Descrição do achado:** 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.

30. Conforme relatado, a presente representação foi proposta por empresa licitante, participante da Concorrência Pública nº 01/2023, deflagrada pela SANEAR, contestando possíveis cláusulas restritivas à competição para os requisitos de qualificação técnica.





31. Quanto a esta cláusula em análise, a representante alega que seria restritiva à competição do certame, tendo em vista que obrigaria os licitantes assumirem custos desnecessários de contratação/admissão de profissionais técnicos de nível superior somente para a participação no certame (fase de habilitação), ou seja, antes mesmo de se saber se o concorrente seria o vencedor da licitação e o potencial contratado.

32. Por sua vez, o **relatório técnico preliminar**, de proêmio, analisa em conjunto as cláusulas 11.4.2 e 11.4.9 do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023, abaixo transcritas:

**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;

**11.4.9** 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.

33. A unidade instrutiva assevera que a jurisprudência dos Tribunais de Contas, ao interpretar o art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, consignou ser indevida a exigência de que o licitante possua, no momento da habilitação técnica, 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 em seu quadro permanente.

34. No caso dos autos, a equipe técnica constata que, no caso do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023, embora as atividades vinculadas à predominância dos postos de trabalho não demandem qualificação técnica de alta complexidade técnico-profissional, as vagas a serem contratadas exigiam capacitação laboral específica para atuação dos obreiros na atividade fim da SANEAR.

35. Salienta ainda que, dos 339 (trezentos e trinta e nove) 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.

36. A partir da constatação apresentada no parágrafo anterior, a unidade instrutiva conclui 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.

37. No caso em análise, a equipe de auditores observa que a parte inicial da redação da **cláusula 11.4.9** estabelece que a comprovação do vínculo dos profissionais técnicos (empregados, ou não) deveria ocorrer **na data de apresentação dos envelopes de habilitação técnica**. Assim, assevera 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, que entendem que 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.

38. Desta forma, a 4ª SECEX aponta a irregularidade GB03, acima catalogada, à Sra. Maria das Graças C. Assunção, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR, que foi quem subscreveu o Termo de Referência e o Edital da Concorrência Pública nº 01/2023.

39. Em sua **defesa**, a **Sra. Maria das Graças C. Assunção**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR, alega que a exigência insculpida na cláusula 11.4.9 do edital não importou 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. Nesta toada, aduz que a representante não cumpriu o item 11.4.2, nem mesmo o item 11.4.9.

40. Afirma que as exigências contidas nas cláusulas editalícias 11.4.2. e





11.4.9. seriam interdependentes e que as disposições legais inseridas no art. 30, I, da Lei 8.666/93, deixaria patente e cristalina a legalidade da exigência da qualificação técnica conforme estabelecido no instrumento convocatório em epígrafe.

41. Além disso, a defendente relata que, a partir da impugnação apresentada pela Licitante Atlantis Saneamento Ltda. ao Edital de Concorrência nº 03/2023, cujo objeto seria a “contratação de empresa especializada na prestação de serviço de operação, manutenção e conservação do sistema público de esgoto do Município de Rondonópolis”, a Comissão Permanente de Licitação da SANEAR teria retificado o edital do referido certame para exigir dos licitantes apenas uma declaração de comprometimento de que, caso vencedora do certame, possuirá em seu quadro funcional todos os profissionais exigidos para fins de qualificação técnica.

42. Por fim, a defesa sustenta que o contrato resultante da Concorrência Pública nº 01/2023 segue em plena execução, atendendo satisfatoriamente às demandas do SANEAR, bem como, pugna que esta RNE seja arquivada.

43. Em **análise técnica da defesa**, a **SECEX** competente repisa os argumentos já expostos no relatório técnico preliminar, concluindo pela manutenção da irregularidade.

44. Em síntese, a equipe técnica assevera 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.

45. Outrossim, acerca da retificação do edital de outro certame licitatório (Concorrência Pública nº 03/2023) com cláusula idêntica ao item 11.4.9 da Concorrência Pública nº 01/2023, ora em análise, a equipe técnica entende que tal fato só corrobora e comprova que a exigência contida na cláusula 11.4.9. da CP nº 01/2023 realmente foi excessiva, desproporcional e desarrazoada.

46. Ademais, pontua que o fato de a Representante não ter preenchido os requisitos das demais cláusulas editalícias impugnadas pela representante (cláusulas:





11.4.2., 11.4.3. e 11.4.8., conforme evidenciado no Relatório Técnico Preliminar) não significa a total correção do Edital da CP nº 01/2023, pois a imposição da exigência contida na cláusula 11.4.9. foi restritiva e teve o potencial de afastar outros possíveis interessados no certame, reduzindo a competitividade para a concorrência. Por todos esses motivos, conclui pela **permanência do achado de auditoria**.

47. O **Ministério Público de Contas** entende que a irregularidade remanesce nos autos, dada a violação de dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), com a restrição indevida de competitividade através de cláusula editalícia com exigências que extrapolam os limites legais.

48. Conforme sabido, em processo licitatório, o gestor público deve garantir a mais ampla participação no certame, somente limitando as exigências técnicas àquelas absolutamente indispensáveis à execução do objeto.

49. No caso dos autos, verifica-se que o Edital da Concorrência Pública nº 01/2023 exigiu que os licitantes comprovassem, ainda em **fase de habilitação técnica**, que possuíam profissionais especializados no seu quadro de pessoal, numa das seguintes condições: empregados; sócios; diretores ou trabalhadores autônomos com contrato de prestação de serviços registrado em Cartório de Títulos e Documentos.

50. Desta forma, o edital restringiu a participação de outras empresas que não tivessem em seu quadro, ao tempo da habilitação técnica, pessoal técnico especializado e equipamentos essenciais à realização dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e comprovação de escolaridade.

51. A previsão de cláusula de habilitação técnica em editais de licitação que contenham a exigência de comprovação de vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou documentos relativos ao quadro social da empresa, caracteriza cláusula abusiva, portanto, ilegal à luz do art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993, sendo nítido que tal exigência cerceia o direito de outras empresas competirem no certame.

52. Aliás, as jurisprudências desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União (TCU) são pacíficas em reconhecer que o funcionário apontado a atender às





exigências de qualificação técnico-profissional possa ser vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuir vínculo trabalhista com a empresa licitante. Vide abaixo (grifaram-se):

**Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Contador no quadro permanente da licitante.**

É ilegal a exigência editalícia de comprovação da existência de contador no quadro permanente da licitante, como requisito de qualificação técnica na fase de habilitação, por tal exigência restringir a participação no certame licitatório e não se coadunar com o regime de trabalho aplicado a esse profissional, que pode se vincular à empresa licitante por outros meios que não o de vínculo permanente. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão 1/2014-SC. Julgado em 13/05/2014. Publicado no DOC/TCE-MT.)

**Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Exigência de engenheiro sanitaria/ambiental no quadro permanente das licitantes.**

A Administração não está autorizada a exigir a comprovação de engenheiro sanitaria/ambiental no quadro permanente de pessoal das licitantes, tampouco estipular tal especialidade como requisito indispensável à qualificação técnica. É nítido, portanto, o prejuízo à amplitude da concorrência, diante da impertinência da previsão editalícia que estabelece a necessidade do vínculo trabalhista entre o referido profissional e as empresas licitantes, porquanto, a comprovação da existência de contrato comum de prestação de serviços (regido pela legislação civil) é suficiente para assegurar a qualificação técnica da futura contratada, sem, contudo, afetar a abrangência da competitividade. (Representação de Natureza Externa. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 173/2018-TP. Julgado em 15/05/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2018. Processo nº 10.028-5/2016).

**Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Exigência de comprovação de vínculo permanente do profissional técnico com o licitante.**

A exigência em edital de licitação para que empresas licitantes comprovem, como requisito de qualificação técnica, que possuem em seu quadro permanente de pessoal profissional graduado ou com especialização em área específica, representa cláusula excessiva, restringe o caráter competitivo do certame. A comprovação de vinculação do profissional com a licitante pode ser feita, não apenas pelo vínculo ao quadro permanente, mas também com base em contrato de prestação de serviços ou vínculo societário. (Representação de Natureza Externa. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 21/2018-PC. Julgado em 27/03/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/04/2018. Processo nº 14.767-2/2016).





**Licitação. Capacidade técnico-profissional. Exigência de prévio vínculo empregatício ou societário. Restrição à competitividade.** A exigência editalícia para que empresa licitante comprove possuir, em seu quadro próprio de pessoal, profissional com prévio vínculo empregatício ou societário, **para fins de verificação de capacidade técnico-profissional na fase de habilitação do certame**, caracteriza **cláusula abusiva que restringe a competitividade** (art. 3º, § 1º, inciso I, c/c art. 30, § 5º, inciso I, da Lei nº 8.666/93). (Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 43/2017- SC. Julgado em 11/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/10/2017. Processo nº 21.471-0/2016).

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.** (Acórdão TCU nº 529/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS) (grifou-se)

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.** (Acórdão TCU nº 1450/2022-Plenário | Relator: VITAL DO RÉGO) (grifou-se)

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. (Acórdão TCU nº 2353/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES) (grifou-se)

53. Ressalte-se que, a contratação, sempre que possível, deverá assegurar o maior número de participantes, em atendimento ao princípio básico constitucional da isonomia, a fim de garantir a obtenção da proposta mais vantajosa, de maneira que a exigência estabelecida aos licitantes, por não ser indispensável.

54. Observe-se que as únicas exigências permitidas seriam aquelas indispensáveis ao cumprimento do contrato, sob pena de violação ao princípio da competitividade.







55. Ademais, as exigências restritivas devem ser justificadas com demonstração técnica de que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implique restrição ao caráter competitivo do certame.

56. Assim, a conduta do gestor feriu o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, no art. 3º, § 1º, I da Lei de Licitações, razão pela qual, o **Ministério Público de Contas** opina pela **manutenção do achado de auditoria GB03**.

57. Outrossim, manifesta pela **aplicação de multa** à **Sra. Maria das Graças C. Assunção**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR, com fundamento no art. 75, II, da LOTCE/MT c/c o art. 327, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal de Contas segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016, por ser a subscrevente do edital e do termo de referência do certame, atraindo para si a responsabilidade pela irregularidade.

### 2.2.1 Da Representação de Natureza Externa – Processo nº 13.053-2/2017

58. Em pesquisa no Sistema CONTROL-P deste Tribunal, verificou-se a existência do Processo RNE nº 13.053/2017, proposta pela empresa HR Serviços de Leitura e Entrega de Contas de Energia Ltda. em desfavor da autarquia municipal Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis (SANEAR), à época sob a gestão da Sra. Terezinha Silva de Souza, em razão de possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública nº 02/2017.

59. A Concorrência Pública nº 02/2017 fora lançada pela SANEAR e teve como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operações comerciais e administrativas do SANEAR - Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis- pelo prazo de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado até o período de 60 (sessenta) meses, tendo como valor estimado o montante anual de R\$ 12.614.433,96 (doze milhões, seiscentos e quatorze mil quatrocentos e trinta e três reais e noventa e seis centavos). O tipo adotado foi o de menor preço e orçado pelo







regime de empreitada por preços unitários, com julgamento pelo critério de menor preço global.

60. Em que pese esta Corte de Contas tenha reconhecido, naqueles autos, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, extinguindo o processo com resolução de mérito por meio do **Acórdão nº 919/2024 - PV**, foi divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC edição nº 3508, em 18/12/2024, e publicado em 19/12/2024, verificou-se que a autarquia municipal vem se utilizando constantemente de processos licitatórios para contratação de mão de obra, burlando a regra constitucional da contratação de pessoal por meio de concurso público.

61. Contextualizando, verificou-se, nos autos do Processo RNE nº 13.053-2/2017, uma série de impropriedades na gestão da autarquia, quais sejam: i) a terceirização corresponde a previsão de aproximadamente 87,40% do seu contingente de pessoal, frente a 7,87% de efetivos e 4,73% de comissionados, o que sugere uma transferência quase total das atividades da autarquia por meio de terceirização; ii) a não criação específica de cargos das áreas meio e fim e ausência de Plano de Cargos e Salários da autarquia; iii) o vultoso valor pago anualmente à COOMSER nos contratos de terceirização desde meados de 2003; iv) a especificação de nomenclatura de cargos e quantidades diversificadas por ocasião da realização dos certames, com fracionamento de quantidade de postos de trabalho, e; v) a burla ao limite de gastos total de pessoal do Município, vez que tais despesas não são computadas.

62. Neste contexto, em 18/04/2023, diante do esgotamento do prazo de vigência do Contrato nº 26/2017 - decorrente da Concorrência Pública nº 02/2017 -, foi publicado o novo edital de Concorrência Pública nº 01/2023.

63. Na nova licitação sagrou-se como vencedora a COOMSER – Cooperativa de Trabalho e Serviços de Rondonópolis, cooperativa que presta tais serviços à SANEAR desde 2003.

64. Como resultado, foi formalizado o Contrato nº 16/2023, tendo o prazo de vigência e execução contratual de 12 (doze) meses, iniciado em 02/08/2023 e término fixado em 01/08/2024, podendo ser prorrogado até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme preconiza o art. 57, II da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.





65. O valor global estimado para a prestação dos serviços foi de R\$ 27.705.349,80 (vinte e sete milhões, setecentos e cinco mil, trezentos e quarenta e nove reais e oitenta centavos) por ano, o que resultará, ao término das eventuais prorrogações, em R\$ 138.526.749 (cento e trinta e oito milhões, quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e quarenta e nove reais).

66. A partir da análise dos termos contratuais e do termo de referência pertinente, torna-se patente que as impropriedades acima mencionadas subsistem, circunstância que fortalece o entendimento de que o estado de inconstitucionalidade permanecerá inalterado enquanto não houver a adoção de providências enérgicas por parte desta Corte de Contas.

67. O exame do Anexo I-A do Edital da Concorrência Pública nº 01/2023 revela incontroverso que a autarquia municipal pretende locar mão-de-obra, não contratar serviços, uma vez que a aferição da execução contratual está atrelada a quantidade de trabalhadores disponibilizados para ocuparem os postos de trabalho discriminados. Não há a especificação dos serviços e a estipulação de métrica para fins de aferição dos serviços prestados.

68. Além disso, o fato de o Termo de Referência fazer a discriminação das atribuições a serem imputadas aos ocupantes dos postos de trabalho, antes de ser compreendido como descrição dos serviços contratados – já que não há parâmetros de mensuração – revela-se como a cabal demonstração de que o intento da autarquia municipal é a irregular locação de mão-de-obra, em substituição a servidores públicos admitidos por concurso público.

69. Em conclusão, deve-se ter em conta que os postos de trabalho ocupados mediante a irregular locação de mão-de-obra pela SANEAR há mais de duas décadas dizem respeito às atividades finalísticas, permanentes e contínuas da autarquia municipal, e deveriam estar compreendidas nos feixes de atribuições de cargos públicos criados por lei e preenchidos mediante concurso público, tudo conforme o art. 37, II, da Constituição Federal.

70. Ante o contexto acima exposto, o Ministério Público de Contas entende que se mostra inócua a determinação para que a SANEAR realize nova licitação para





contratar os mesmos postos de trabalho do edital da Concorrência Pública nº 01/2023, procedendo à irregular locação de mão-de-obra, em substituição a servidores públicos admitidos por concurso público.

71. Desta forma, o **Ministério Público de Contas** sugere que seja mantido o Contrato nº 16/2023, firmado com a COOMSER – Cooperativa de Trabalho e Serviços de Rondonópolis -, que se sagrou vencedora da Concorrência Pública nº 01/2023, em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos e com finalidade de dar continuidade a serviço público essencial que não pode ser interrompido, diante da sua natureza e relevância.

72. Entretanto, o MPC/MT entende ser medida necessária a **expedição de determinação**:

1) ao Prefeito Municipal de Rondonópolis para que **adote** providências no sentido de promover, através de lei, a criação de cargos específicos das áreas fim e meio, para provimento por meio de concurso público, e do Plano de Cargos, Carreira e Salários da SANEAR, devendo encaminhar as medidas adotadas ao Tribunal de Contas no prazo sugerido de **180 (cento e oitenta) dias**;

2) ao gestor do Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis/MT para que: I) **realize** concurso público para provimento dos cargos da autarquia, tão logo sejam criados os cargos em sua estrutura; ii) **atente-se** aos ditames da Lei nº 14.133/2021 quando da realização de licitação para prestação de serviços, evitando o desvirtuamento do instituto com a mera intermediação de mão-de-obra, com o fornecimento de trabalhadores, para atuação junto à autarquia sob o controle e comando da própria entidade.

### 3. CONCLUSÃO

73. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato





Grosso, com escoro no art. 51 da Constituição Estadual e no uso de suas atribuições institucionais, **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação de natureza externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados nos art. 219 e 224, I, “c”, do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **parcial procedência** da representação;

c) pela **aplicação de multa** Sra. Maria das Graças C. Assunção, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR, com fundamento no art. 75, II, da LOTCE/MT c/c o art. 327, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal de Contas segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016, em razão da seguinte irregularidade:

**Sra. Maria das Graças C. Assunção (Presidente da Comissão Permanente de Licitação da SANEAR)**

**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).

**Descrição do achado:** 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.

d) pela **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º da Lei Complementar nº 269/2007 (LOTCE/MT):

d.1) ao **Prefeito Municipal de Rondonópolis** para que **adote providências** no sentido de promover, através de lei, a criação de cargos específicos das áreas fim e meio para provimento por meio de concurso público e do Plano de Cargos, Carreira e Salários da SANEAR, devendo encaminhar as medidas adotadas ao Tribunal de Contas no **prazo sugerido de 180 (cento e oitenta) dias**;

d.2) ao gestor do **Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis/MT (SANEAR)** para que:





d.2.1) **realize concurso público** para provimento dos cargos da autarquia, tão logo sejam criados os cargos em sua estrutura;

d.2.2) **atente-se** aos ditames da Lei n. 8.666/93 e Lei n. 14.133/2021 quando da realização de licitação para prestação de serviços, evitando o desvirtuamento do instituto com a mera intermediação de mão-de-obra, com o fornecimento de trabalhadores, para atuação junto à autarquia sob o controle e comando da própria entidade;

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 06 de junho de 2025.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

---

<sup>1</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

