



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

**PROCESSO:** 1.015.285  
**NATUREZA:** Denúncia  
**DENUNCIANTE:** União Recicláveis Rio Novo Ltda.  
**DENUNCIADO:** Prefeitura Municipal de Mercês/MG  
**EXERCÍCIO:** 2017

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia formulada pela empresa UNIÃO RECICLÁVEIS RIO NOVO LTDA., com pedido de suspensão liminar, em face de possíveis irregularidades no o Edital do Pregão Presencial nº 35/2017 – Processo Licitatório nº 51/2017, deflagrado pela Prefeitura de Mercês/MG, cujo objeto é a “ *contratação de empresa para prestação de serviço de destinação final de resíduos sólidos classe IIA, conforme especificações constantes do anexo I – Termo de Referência, parte integrante deste edital* ”.

A Coordenadoria de Protocolo de Triagem, por meio do Relatório de Triagem nº 404, fls. 52/53, encaminhou os autos ao Conselheiro Presidente, fl. 54, que recebeu a documentação como denúncia, fls. 01/51, e determinou sua autuação e distribuição ao relator, fl. 55.

O Relator no despacho de fl. 56 determinou a intimação dos responsáveis para encaminhar (...) *documentos relativos às fases interna e externa do procedimento e que a formação de juízo liminar só será concluído após o transcurso do prazo de oitiva prévia ora fixado.*

Após serem devidamente intimado, fls. 58/62, os responsáveis encaminharam os documentos juntados às fls. 63/337. Dessa forma os autos retornam ao Relator que no despacho de fls. 339/343v, quanto ao pedido de suspensão liminar apontou que (...) “*em face do indício à competitividade, consubstanciado na imprecisão de quantitativo de serviços a serem prestados, falha grave, entendendo que seria o caso de se promover a suspensão do certame*”. (...)

Entretanto, considerando que às fls. 66/337 encontra-se a homologação datada de 23/6/17 e que por meio do Portal da Transparência da Prefeitura de Mercês constatou a realização da Ata de Registro de Preços, não vislumbra a possibilidade de deferimento do pedido liminar. Ressalta ainda que a empresa denunciante protocolizou a exordial no dia 22/6/17, às 18:23hs sendo que a sessão de julgamento das propostas ocorreu no dia 23/6/17,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Diretoria de Controle Externo dos Municípios**  
**1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

data em formalizou-se a Ata de Registro de Preços juntada às fls. 344/345v, portanto, (...) o *ajuizamento tardio da denúncia impossibilitou o provimento do pedido liminar no tempo oportuno.* (...)

Determinou a intimação do denunciante, dos denunciados e do Presidente da Câmara Municipal, e em seguida, o envio dos autos ao órgão técnico para análise e, posteriormente ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Após as intimações, fls. 346/355, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise, em cumprimento ao despacho de fls. 339/343.

## **II – DOS APONTAMENTOS DA DENÚNCIA**

Aponta a denunciante as seguintes irregularidades, fls. 01/52, no Edital do Pregão Presencial nº 035/2017 – Processo Licitatório nº 051/2017:

### **1. Do vício na escolha da modalidade licitatória**

Alega a denunciante, fls. 01/03, em síntese, que o objeto licitado se trata de serviço complexo e não pode a Administração se utilizar do pregão para esta contratação.

Alega ainda que as especificações do objeto não são usuais de mercado, mas demandam expertise e know-how para se entender a extensão do que se pretende contratar. É um serviço especializado e complexo incompatível com o pregão que não pode ser utilizado para este tipo de seleção.

Os responsáveis, fl. 64, informam que não há complexidade a afastar a adoção da modalidade pregão, na forma presencial, conforme pretende crer o denunciante além de enviar cópia do Edital Processo Licitatório nº 051/2017 – Pregão Presencial – Sistema de Registro de Preço nº 035/2017 juntado às fls. 107/135.

O Relator em sua manifestação às fls. 339v/340v, em síntese, considerou cabível a modalidade pregão para serviços de engenharia, no caso em exame, são os serviços de coleta de lixo e concluiu que os serviços licitados estão adequadamente definidos e detalhados e configuram serviços comuns, tornando possível a adoção pela modalidade pregão.

### **Análise**

Considerando a manifestação desta Corte de Contas bem como a dos responsáveis, verifica-se que encontra correta a utilização do pregão para qualquer valor de compra ou serviços, destinando-se à aquisição de bens e serviços comuns, entendidos aqueles



cujos padrões de desempenho e qualidades possam ser objetivamente definidos pelo edital, através de especificações usuais no mercado, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Lei nº. 10.520/2002, dessa forma, ratifica-se o apontamento registrado por esta Corte de Contas, portanto, não cabe razão ao denunciante quanto a este item.

## **2. Ausência de informações relevantes para a estruturação da proposta**

O denunciante alega às fls. 03/07 que, em síntese, que o Termo de Referência é vago assim o referido Edital é falho ao estabelecer as variáveis do certame, conforme os itens 7.2 – 7.2.2, 7.4, 7.5 e 7.7 e o item 5. E, conclui que não há informações objetivas sobre receitas, orçamento estimado ou qualquer referência clara para estruturação da proposta.

Os responsáveis, fl. 64, informam que o objeto licitado se encontra devidamente especificado, contendo toda a especificação necessária para a compreensão pelos licitantes dos requisitos e qualificações necessárias a elaboração de proposta de preços.

O Relator em sua manifestação, às fls. 341v/342v, apontou, dentre outras divergências, a divergência entre as cláusulas 5 e 7.6 do Termo de Referência, fls. 119/120, que tratam da descrição e prestação dos serviços, e concluiu que a estimativa utilizada no certame foi de 110/mês equivalente a 1.320 toneladas no total, e não 10.000 toneladas sendo que não há motivo aparente para referido acréscimo do quantitativo estimado, que pode ter ocasionado embaraço para formulação da proposta e restrição da competitividade.

### **Análise**

Em que pese a alegação dos responsáveis, de que o objeto licitado se encontra devidamente especificado contendo toda a especificação necessária para a formulação da proposta, fl. 63, ratifica-se a irregularidade quanto à imprecisão do quantitativo de serviços a serem prestados, conforme manifestação desta Corte de Contas às fls. 341v/342v.

Quanto às divergências entre as cláusulas 5 e 7.6 – Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial n° 035/2017, cabe citar o Manual de Compras na Administração, *site* [http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCompras\\_administracao\\_publica.pdf](http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCompras_administracao_publica.pdf), acesso em 17/08/2016:

(...)

(...) é o instrumento de divulgação do processo licitatório, ele é considerado a Lei interna da licitação, porque vincula a Administração e os participantes às suas cláusulas, não se pode exigir nada que não esteja previsto no edital. É considerado nulo o edital omissivo ou errôneo em pontos essenciais, ou que contenha condições



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Diretoria de Controle Externo dos Municípios**  
**1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

discriminatórias ou preferenciais, que afastem determinados interessados e favoreçam outros.

(...)

E ainda os cuidados na elaboração de um edital, de acordo com o artigo de Talita Aquino – “Cuidados imprescindíveis na licitação de modo a não comprometer a administração pública”:

(...)

As cláusulas do edital deverão estar compatíveis com seus anexos. Se, por exemplo, consta uma cláusula com os seguintes dizeres: "consta junto ao Edital os anexos I e II", entretanto, observamos que junto a este edital, na realidade, estão os anexos I, II, III, IV e V, existe um erro que pode ser de grafia, falta de atenção ou possivelmente um indício de fraude, ressaltando-se que os anexos são, na verdade, peças acessórias do edital, onde são mencionados, geralmente, os detalhamentos do objeto.

(...)

Ante o exposto, diante das diversas divergências apontadas na manifestação do Relator, observa-se que no referido Edital ocorreu um erro que pode ser de grafia ou falta de atenção (erro material) ou possivelmente um indício de fraude (erro substancial).

### **3. Exigência ilegal de vínculo com o responsável técnico**

Alega o denunciante, fls. 07/09, em síntese, que o item 6.2.2. - Alínea “j” do Edital do Pregão Presencial nº 035/2017 está em desacordo com o inciso II e o § 6º do art. 30 da Lei 8.666/93, uma vez que basta a mera declaração de disponibilidade ou indicação do colaborador, sendo ilegal exigir vínculo empregatício ou jurídico com o mesmo antes de concluído o certame.

Os responsáveis, fl. 64, apontam que o referido Edital atendeu a orientação dos tribunais ao autorizar o licitante comprovar o vínculo por diversas formas, e não apenas por vínculo empregatício, estando em conformidade com os meios exigidos a fim de comprovar o vínculo empregatício.

O Conselheiro Relator, fls. 340v/341v, informa que a jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União recomendam que no edital admita-se também contrato de prestação de serviços a fim de evitar restrição à competitividade.

Informou ainda que nos termos do Edital não se discute que o responsável técnico pode possuir os seguintes vínculos com a licitante: empregatício ou societário. Quanto à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

admissão de contrato de prestação de serviço regido pela legislação passível de dúvida uma vez que constou a expressão “CLT” após “contrato de prestação de serviços”.

### Análise

O Edital do Pregão Presencial nº 035/2017, às fls. 109/110, assim dispõe quanto ao item 6.2.2 que trata da capacitação técnica, conforme segue:

(...)

#### CLÁUSULA SEXTA – DA HABILITAÇÃO

(...)

##### 6.2.2 – Regularidade Fiscal e Qualificação Econômica Financeira:

j) Comprovação de vínculo entre a licitante e o profissional por ela indicado como Responsável Técnico – RT, far-se-á através de apresentação de, pelo menos, 01 (um) dos seguintes documentos:

Anotações da CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social ou;

Cópia da folha do livro de registro de empregados devidamente registrado no Ministério do Trabalho ou;

Cópia do contrato de prestação de serviços CLT ou;

Cópia do contrato social ou da última alteração contratual, em caso de sócio, diretor, ou presidente da licitante, devidamente registrado na Junta Comercial ou no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, no qual consiste o nome do Responsável Técnico – RT.

(...)

Quanto à qualificação da equipe técnica, importante citar o artigo Capacidade Técnica Profissional e o vínculo empregatício disponível em <http://www.licitante.com.br/capacidade-tecnico-profissional-vinculo-empregaticio/>, acesso em 24/04/2018:

Quanto à capacitação técnico-profissional, o art. 30, §1º, I da LLC dispõe expressamente a possibilidade de exigir a **“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”**.

Valendo-se desse dispositivo, é comum que alguns órgãos estipulem como condição de habilitação técnica a apresentação de atestado com a demonstração de vínculo empregatício dos profissionais com a empresa licitante.

No entanto, é preciso alertar que essa medida representa interpretação que não se ajusta à finalidade da lei e à consolidada jurisprudência do TCU.

O dispositivo legal possui como objetivo garantir que os profissionais indicados possam desempenhar suas funções e assegurar a execução do objeto licitado. Por essa razão, de acordo com as lições do prof. Marçal Justen Filho “é inconcebível que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar da licitação”.

Para a Administração Pública, o fundamental é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Diretoria de Controle Externo dos Municípios**  
**1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

De acordo com o TCU, a expressão “quadro permanente” não deve ser compreendida como o rol de trabalhadores com vínculo empregatício presentes na empresa.

Nesse sentido, apresentando as razões de decidir de importantes julgados anteriores, o recém-publicado Acórdão nº 872/2016 – Plenário esclarece que:

*A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato.*

Desse modo, na visão do TCU, o profissional integrará o quadro permanente da empresa quando estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado e, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, é irregular a exigência de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante.

*O vínculo do profissional qualificado não precisa, portanto, ser necessariamente trabalhista ou societário. É suficiente a existência de um contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum (Acórdão nº 1.842/2013-Plenário).*

Segundo o Min. Benjamim Zymler, no voto-condutor do Acórdão nº 2.297/2005 – Plenário, atender “à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público”.

Vale ressaltar, por fim, que a demonstração de vínculo empregatício no momento do certame configura restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e viola dispositivo constitucional que somente permite exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Jurisprudências relacionadas:

TCU: Acórdãos 2898/2012, 1916/2013, 3148/2014, 1301/2015, todos do Plenário.

TCE/SP: TC nº 001772/010/04 e TC nº 000316/013/08.

TCE/MG: Representação nº 712424/2008.

No caso em exame, quanto ao item 6.2.2 que trata da capacitação técnica, entende-se que se pode exigir que o responsável técnico possua vínculos com a licitante: empregatícios ou societário conforme Acórdão nº 1.842/2013-Plenário, além de não poder exigir a demonstração de vínculo empregatício durante o certame tais exigências configuram restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, violando dispositivos constitucionais.

### **III - CONCLUSÃO**

Após o exame da documentação referente à denúncia em confronto com a manifestação dos responsáveis bem com manifestação do Relator desta Corte de Contas, entende-se que Processo Licitatório nº 051/2017, Pregão Presencial – Sistema de Registro de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Diretoria de Controle Externo dos Municípios**  
**1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

Preços nº 035/2017, realizado pelo Município de Mercês/MG, permaneceu as seguintes irregularidades apontadas pelo denunciante:

1. Ausência de informações relevantes para a estruturação da proposta e
2. Exigência ilegal de vínculo com o responsável técnico.

Entende-se ainda que o Prefeito do Município de Mercês/MG – Sr. Wanderlúcio Barbosa e a Pregoeira – Sra. Janicléia de Oliveira Lima podem ser citados para apresentarem defesa quanto às irregularidades apontadas.

DCM/1ª CFM, em 24 de abril de 2018

Nilma Pereira Montalvão  
Analista de Controle Externo  
TC 1634-6



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Diretoria de Controle Externo dos Municípios**  
**1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

**PROCESSO:** 1.015.285  
**NATUREZA:** Denúncia  
**DENUNCIANTE:** União Recicláveis Rio Novo Ltda.  
**DENUNCIADO:** Prefeitura Municipal de Mercês/MG  
**EXERCÍCIO:** 2017

De acordo com a análise de fls. 356 a 359.

Em cumprimento ao despacho de fl. 343, encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas.

1ª CFM, em 27/04/2018.

Maria Helena Pires  
Coordenadora de Área  
TC 2172-2