



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1.054.116
Processo Apenso: 1.076.993 (Representação)
Órgão: Prefeitura Municipal de João Pinheiro
Natureza: Denúncia
Denunciante: Construtora Sinarco Ltda.
Exercício: 2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pela Construtora SINARCO Ltda. em face de supostas irregularidades relativas ao edital do Pregão Presencial nº 073/2018 (Processo Administrativo de Licitação nº 098/2018), que tem por objeto o “registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429/2017, para prestação de serviços como pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG.”

A Unidade Técnica, no estudo contido no Arquivo 1851019., manifestou-se pela procedência da Denúncia.

Em seguida, o Ministério Público de Contas, para complementação da instrução processual, solicitou as leis que criam e alteram o Plano de Cargos e Salários dos servidores do Poder Executivo de João Pinheiro, especificando a nomenclatura, a composição numérica, a forma de provimento, as atribuições e os vencimentos dos cargos; bem como tabela, com os quantitativos de vagas legalmente criadas, ocupadas e atualmente disponíveis referentes a todos os cargos públicos de provimento efetivo que constam no Plano de Cargos e Salários dos servidores do Poder Executivo de João Pinheiro.

Em resposta, a Procuradora Geral do Município encaminhou o arquivo digital em CD com a documentação solicitada, conforme Arquivo 248089, tendo o processo sido encaminhado à Unidade Técnica para análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Nessa oportunidade, a Unidade Técnica verificou que o MPC, na pessoa de seu Procurador, Senhor Marcílio Barenco Corrêa de Mello, protocolizou Representação 1076993, em face dos gestores do Executivo de João Pinheiro, por irregularidades apuradas nos procedimentos de contratação de mão-de-obra terceirizada pelo Município, mediante realização do Processo Licitatório n. 141/2017 - Pregão Presencial n. 097/2017 – Registro de Preços n. 016/2017. E entendeu a matéria tratada no Processo 1076993 é conexa a do Processo 1054116, sugerindo o apensamento do Processo 1076993 ao Processo 1054116.

O Conselheiro Relator do Processo 1054116, verificou que o Ministério Público de Contas, representante no Processo 1076993, solicitou que fossem analisadas as licitações realizadas nos exercícios de 2018 e 2019, e que a licitação de 2018 é a tratada no no Processo 1054116. Portanto, acolheu o pedido de apensamento, tendo vista da similaridade entre os objetos da Denúncia e da Representação e que o Pregão Presencial 073/2018 passou a ser objeto de análise em ambos os processos, entendendo que o Processo 1054116 deveria ser apensado à Representação 1076993.

Ouvido o Conselheiro Relator do Processo 1076993, manifestou sua anuência ao apensamento, destacando que os processos devem ser reunidos no Juízo prevento, no caso o Relator do Processo 1054116.

Assim, após ouvido os Conselheiros Relatores dos Processos, o Conselheiro Presidente determinou a redistribuição do Processo 1076993, com a devida compensação.

Apensados os processos, a Unidade Técnica realizou a diligência para que fossem encaminhados os Procedimentos Licitatórios Pregões Presencial n°s 097/2017, 073/2018 e 092/2019, Arquivo 2227151 do Processo 1056993, os quais foram encaminhados pelo Controlador Interno do Município, por meio de *pen drive*.

Em seguida, os processos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise técnica. Contudo, considerando que o Ministério Público de Contas solicitou documentos na inicial de representação e que estes foram encaminhados pelos interessados, foram os processos encaminhados ao *Parquet* para eventual aditamento da representação, antes da elaboração da análise técnica inicial.



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

O Ministério Público de Contas apresentou a manifestação ministerial contida no Arquivo 2549027 do Processo nº 1076993, mantendo na íntegra os apontamentos iniciais, sem apresentar aditamento à representação.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para a elaboração de análise técnica inicial.

II – ANÁLISE DOS FATOS ABORDADOS NOS PROCESSOS

Inicialmente cabe registrar que foi realizada análise técnica inicial contida no Arquivo 1851019, na qual foi abordada o exame do Processo Licitatório 98/2018, Pregão Presencial 073/2018, Sistema de Registro de Preços 014/2018, essa análise será substituída pela presente análise, a qual abordará a análise deste processo licitatório e dos Processos Licitatórios 141/2017, Pregão Presencial 097/2017 (objeto da Representação nº 1076993) e 132/2019, Pregão Presencial 092/2019, todos tendo por objeto a contratação de mão de obra temporária, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.

A análise abordará ainda possível terceirização ilegal de atividades previstas em lei com atribuições destinadas a cargos e funções municipais, objeto também da Representação 1076993.

1) PREGÃO PRESENCIAL Nº 97/2017, REGISTRO DE PREÇO Nº 16/2017, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 141/2017 (Representação nº 1076993)

Objeto: Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429 de 31/03/2017 e Lei nº 6.019 de 3/01/1974, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.

Vencedores do certame:

Fornecedor	Itens	Qtd.	Valor total	Data	Subscritores
	mão de obra pedreiro / armador	1800	R\$ 151.200,00		
	mão de obra de servente de pedreiro	3600	R\$ 196.200,00		
	serviços de mestre de	1200	R\$ 105.600,00		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

SD Construtora Ltda - ME	obras			18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Darli Nicolau Pereira Júnior
	mão de obra de pintor	2100	R\$ 163.443,00		
	mão de obra de ajudante de pintor	2100	R\$ 112.602,00		
	mão de obra de carpinteiro	300	R\$ 28.200,00		
	mão de obra de bombeiro encanador	300	R\$ 19.500,00		
	mão de obra de serviços braçais (A)	9000	R\$ 533.790,00		
	mão de obra de serviços braçais (B)	9000	R\$ 497.250,00		
	mão de obra de zeladoria	4500	R\$ 315.000,00		
	mão de obra de zeladoria em cemitérios municipais	1500	R\$ 81.645,00		
	mão de obra de assistência em projetos de engenharia	600	R\$ 58.200,00		
	mão de obra de assistência na regularização fundiária	600	R\$ 60.450,00		
Djalma Abrantes-ME	mão de obra de especializada na inspeção sanitária animal e vegetal	300	R\$ 38.700,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Djalma Abrantes
Avanço Prestadora de Serviços Ltda -ME	mão de obra de assistência na gestão de convênios	600	R\$ 79.500,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Flávio de Jesus Santos
Líder Prestadora de Serviços Ltda	mão de obra mecânica em máquinas pesadas, caminhões e ônibus	900	R\$ 111.600,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Débora Aparecida Neiva Rodrigues
	mão de obra de assistência especializada na inspeção sanitária animal e vegetal	600	R\$ 78.600,00		
DW Serviços	mão de obra de controlador de portaria	4500	R\$ 414.000,00		Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Delmi



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

Construtora Eireli-ME	mão de obra de assistência em projetos agrícolas	600	R\$ 80.100,00	18/09/2017	Gonçalves
VJ Serviços Gerais	mão de obra de auxiliar técnico de laboratório	1200	R\$ 162.000,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Valmir Francisco Pereira
	mão de obra de controlador de almoxarifado	1500	R\$ 151.500,00		
	mão de obra de assistência na fiscalização ambiental	600	R\$ 77.400,00		
	mão de obra de coordenador de recepção	2400	R\$ 310.800,00		
PS Delta Empreendimentos e Serviços Ltda - ME	mão de obra de eletricista de veículos	900	R\$ 68.715,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Dayane de Sousa Nunes
	mão de obra de ajudante de mecânica em máquinas e veículos leves	900	R\$ 58.500,00		
	mão de obra de borracheiro	600	R\$ 51.000,00		
	mão de obra de lavador de máquinas e veículos	1500	R\$ 142.500,00		
Maciel Serviços de Manutenção Ltda.	mão de obra de ajudante de mecânica em máquinas pesadas, caminhões e ônibus	900	R\$ 111.150,00	18/09/2017	Edmar Xavier Maciel (Prefeito) e Alisson Fonseca de Souza

Contratos celebrados:

Contrato nº 147/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Harion Souza Silva (Representante da Avanço Prestadora de serviço Eirelli EPP), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 79.500,00 - Doc. VI;

Contrato nº 148/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Valmir Francisco Pereira (representante da VJ Serviços Gerais Ltda – ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 105.145,00 - Doc. VI;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Contrato nº 149/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Delmi Gonçalves da Silva (Representante da DW Serviços Construtora EIRELLI - EPP), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 136.919,00 - Doc. VI;

Contrato nº 150/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Sebastião Rogério Dias Rodrigues (Representante da Líder Prestadora de Serviços Ltda), em 24 de agosto de 2018, no valor de R\$ 132.568,00 Doc. VI;

Contrato nº 151/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Alisson Fonseca de Sousa (Representante da Maciel Serviços e Manutenção Ltda - ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 48.906,00 - Doc. VI;

Contrato nº 152/2018: subscrito pelo Prefeito de João Pinheiro - Edmar Xavier Maciel e Ronaide Dias Rodrigues (Representante da PS Delta Empreendimentos e Serviços Ltda ME), em 03 de setembro de 2018, no valor de R\$ 441.935,00 - Doc. VI.

O Ministério Público de Contas, na Representação nº 1076993, apresentou os apontamentos a seguir relacionados, os quais foram refutados pelo Município, páginas 70 a 77 do Arquivo 2437454, na oportunidade em que foi intimado a apresentar os documentos solicitados pelo *Parquet* na inicial de representação:

IRREGULARIDADES DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL

1.1) DA AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO PARA APROVAÇÃO DO EDITAL

Segundo o MPC não foi observado o Parágrafo único, do art. 38 da Lei federal nº 8.666/93, que impõe a aprovação de minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, por órgão técnico-jurídico responsável por atestar a regularidade do procedimento licitatório, sendo uma irregularidade grave, já que detectadas a ocorrência de várias outras irregularidades no procedimento.

O Município esclareceu o procedimento licitatório foi instruído com o parecer jurídico elaborado pelo Dr. Roberto Ferreira Diniz que se manifestou pela regularidade do procedimento, sob o aspecto formal.



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

Análise

Em análise ao procedimento licitatório inserido no Arquivo 2560599, observa-se que consta na página 119, o Parecer Jurídico nº 141/2017, contudo o arquivo contém apenas parte do conteúdo e ainda não identifica quem é o parecerista. O parecer acerca das atas de registro de preços não se encontra no procedimento.

Portanto, resta confirmada a irregularidade apontada pelo Ministério Público de Contas.

1.2) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL

O Edital foi elaborado e subscrito pelo Pregoeiro do Município, Sr. Adão Pereira da Silva, sem que estivesse legalmente autorizado para tanto, violando o §1º, do art. 40 da Lei federal n. 8.666/93, quando deveria ser subscrito pela autoridade superior que na forma do artigo 3º, inciso I, da Lei federal n. 10.520/02, sendo também reponsabilidade da autoridade superior justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato administrativo.

Para corroborar seu entendimento o Parquet citou a Consulta nº 862137, Relator Cons. Cláudio Terrão, data da sessão: 11/12/2013, e magistério do professor Marçal Justen Filho, em que preconizam que o “pregoeiro somente poderá assinar o edital se, através de ato da autoridade a quem caberia firmá-lo, houver expressa delegação de competência”.

Segundo o representante o instrumento que designa os pregoeiros no Município de João Pinheiro (Portaria municipal nº 22/2017 - Doc. II, fl. 128), não delega a competência específica para a assinatura do Edital, estando caracterizada a conduta do servidor como irregularidade grave, passível de punição por esse Tribunal.

O Município esclarece que o edital foi de fato assinado pelo pregoeiro do Município, que é servidor efetivo e exerce esta função há décadas e nunca foi questionado por esta Corte.

Análise

De fato, a atribuição de elaboração do edital de licitação não se insere nas competências que foram legalmente atribuídas, conforme demonstrado pelo órgão ministerial.



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

Ademais não se recomenda que a função de elaborar edital e de julgar as propostas se concentrem no mesmo servidor.

Nesse sentido, é a manifestação do TCU:

TCU – Acórdão 686/2011 – Plenário – (...) Diversas condutas adotadas pelos responsáveis pelas licitações examinadas merecem reprovação do relator, em especial, a condição de um dos membros da Comissão de Licitação, que, ao mesmo tempo, seria Chefe do Setor de Compras do órgão. Tal situação seria inadequada, pois o referido membro, ao exercer dupla função de elaborar os editais licitatórios e de participar do julgamento das propostas, agiria em desconformidade com o princípio da segregação de funções.

Portanto, confirma-se o apontamento do Ministério Público de Contas.

1.3) DA RESTRIÇÃO IMOTIVADA PARA O PROTOCOLO DAS IMPUGNAÇÕES E RECURSOS

Segundo o representante as cláusulas 8º e 16º do instrumento convocatório impõe que a solicitação de esclarecimentos e impugnação, seja realizada apenas por meio do protocolo enviado para o endereço determinado no instrumento, limite que ultrapassa a razoabilidade e caracterizam cláusulas restritivas ao caráter competitivo.

Portanto segundo o Ministério Público de Contas, a apresentação da documentação deveria ser permitida por via eletrônica, por carta registrada ou por mesmo por *fac-símile*.

Cita doutrina desta Corte de Contas, no sentido de que a previsão editalícia de impugnação ao instrumento convocatório apenas pela via presencial pode ser considerada óbice à competitividade, além de restringir o direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados em participarem do procedimento licitatório.

O Município em seus esclarecimentos transcreveu o item 8 do edital que regulamenta a interposição de recursos e os arts. 41 da Lei 8666/93 e 26 do Decreto nº 5450/05, para concluir que não houve restrição imotivada ao protocolo de impugnações e recursos.

Análise

O interessando não esclareceu em nada o apontamento ministerial, que de fato demonstrou que houve restrição às impugnações, uma vez que os itens 8.7.3 e 8.7.4 do edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

estabelecem que as razões deverão ser protocolizadas no Setor de Protocolo da Prefeitura e que não protocolizado dessa forma, o pregoeiro não apreciará o teor dos recursos.

Assim, entende-se que procede o apontamento.

1.4) DA RESTRIÇÃO DA HABILITAÇÃO FISCAL APENAS COM A APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS

O *Parquet* se insurge contra a cláusula 6.1.2 do Edital que limita as possibilidades de comprovação de regularidade fiscal dos licitantes apenas com a apresentação de certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas, sem permitir a apresentação de certidões positivas com efeitos de negativa, violando o art. 205 e 206 do CTN e 642-A da CLT que garantem a isonomia entre as certidões negativas e positivas com efeitos de negativa.

Cita a decisão contida na Denúncia nº 800.679 dessa Corte de Contas, em que foi proferido entendimento nesse sentido.

O Município transcreveu o art. 29 da Lei nº 8666/93 e a cláusula do edital 6.1.2 que estabelece os documentos necessários a comprovação da regularidade fiscal dos licitantes, para afirmar que foi exigido o que determina a Lei.

Análise

Observa-se o art. 29 da Lei 8666/93 ao estabelecer que o licitante deverá apresentar “prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal ...” não estipulou que somente a certidão negativa de débito se presta a fazê-lo, até porque a norma especial que estabelece os documentos hábeis a fazer a prova, no caso o Ministério Público de Contas de modo acertado apurou que deve ser permitido a comprovação da regularidade fiscal por meio de certidões positivas com efeitos de negativa, o contrário violar o art. 205 e 206 do CTN e 642-A da CLT.

2) PREGÃO PRESENCIAL Nº 98/2018, SISTEMA REGISTRO DE PREÇO Nº 14/2018 (Denúncia nº 1054116)

Objeto: Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei 13.429 de 31/03/2017, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Modalidade: Pregão Tipo: Menor preço Edital nº: 73/2018

Data da Publicação do Edital: 18/09/2018

IRREGULARIDADES DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL APURADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS CONFIRMADAS TAMBÉM NESTE PRECEDIMENTO LICITATÓRIO

2.1) DA AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO PARA APROVAÇÃO DO EDITAL

Assim, como no PREGÃO PRESENCIAL Nº 97/2017, o procedimento foi instruído apenas com parte do conteúdo do Parecer Jurídico nº 222/2018, folha 87 do Arquivo 2477354, procedimento juntado no Arquivo com idêntico teor ao do Parecer incompleto apresentado no procedimento do Pregão 97/2017. Portanto, esta irregularidade também foi apurada nesta Licitação.

2.2) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL

Conforme análise do Pregão Presencial nº 97/2017, a atribuição de elaboração do edital de licitação não se insere nas competências que foram legalmente atribuídas ao pregoeiro, e seguindo o apontamento do órgão ministerial recomenda-se que a função de elaborar edital e de julgar as propostas não se concentrem no mesmo servidor.

2.3) DA RESTRIÇÃO IMOTIVADA PARA O PROTOCOLO DAS IMPUGNAÇÕES E RECURSOS

Observa-se que também nesta licitação o Município estabeleceu na cláusula 12.1.1 que “As petições deverão ser protocoladas junto ao Setor de protocolo, na Praça Cel. Hermógenes, nº 60, João Pinheiro/MG, dirigida à autoridade subscritora do Edital, que decidirá no prazo de 24 (vinte e quatro) horas. E a cláusula 15.2.3 reafirma que “os documentos deverão ser protocolados no Setor de Protocolo”.

Portanto, a restrição ao meio de interposição ao meio de interposição dos recursos e impugnações viola os arts. 41 da Lei 8666/93 e 26 do Decreto nº 5450/05.

2.4) DA RESTRIÇÃO DA HABILITAÇÃO FISCAL APENAS COM A APRESENTAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS



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

Observa-se que o Edital do Pregão 098/2018, também estabeleceu na cláusula 6.1.2 que a comprovação de regularidade fiscal dos licitantes seria apenas com a apresentação de certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas, folha 58 do procedimento juntado no Arquivo 2477354, sem permitir a apresentação de certidões positivas com efeitos de negativa, violando o art. 205 e 206 do CTN e 642-A da CLT que garantem a isonomia entre as certidões negativas e positivas com efeitos de negativa.

Portanto, também no Pregão em análise, confirma-se a irregularidade.

IRREGULARIDADES APURADAS NO ESTUDO TÉCNICO (Processo nº 1054116)

2.5) DA OMISSÃO QUANTO AO CUSTO DE MOBILIZAÇÃO PARA SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS FORA DA SEDE DO MUNICÍPIO COM A CONSEQUENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que, embora o edital estabeleça claramente que os serviços licitados serão prestados na sede do município e em outros distritos, a responsabilidade pelos custos com deslocamento, alimentação e outros relativos aos funcionários apenas é definida para as prestações na sede do município, pois assim dispõe o instrumento convocatório (fls. 35/36):

13. DAS ENTREGAS

13.1 - Os serviços serão realizados nos distritos de Veredas, Caatinga, Cana Brava, Olhos d'Água, Luizlândia do Oeste; nas comunidades de Santa Luzia da Serra, Malhadinha, Malhada Bonita e na sede do município; atendendo cronograma da secretaria solicitante.

13.2 - As despesas com deslocamento e alimentação dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, na sede do Município, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços;

Alega ainda que, a omissão quanto aos custos relativos aos serviços prestados fora da sede do Município levaria à presunção de que os mesmos seriam repostos pelo órgão Licitante. Por isso, apresentou impugnação em momento oportuno, objetivando que a Administração sanasse a omissão e fornecesse as informações necessárias à formulação das



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

propostas. No entanto, esclarecesse que a fundamentação do Pregoeiro em resposta à impugnação foi limitada à transcrição do item questionado (fl. 5 e fl. 68).

A denunciante alega ausência de isonomia entre os licitantes, cita-se (fl. 5): "A insistência quanto à omissão deste item, portanto, reforça a tese de ausência de isonomia entre as partes, eis que privilegia um determinado grupo de empresas que possam ter acesso a essas informações por outras vias não oficiais e/ou não anexadas ao processo licitatório, possibilitando a elas dimensionar melhor seus preços de custo e ofertando descontos que não podem ser CALCULADOS pelas demais".

Análise do apontamento:

O edital no item 13 (fls. 35/36) estabelece as condições de entrega dos serviços licitados, que deverão ser prestados na sede do Município e ainda em outros distritos e comunidades. E no subitem 13.2 faz uma previsão específica de que os custos de deslocamento e alimentação, para a prestação dos serviços na sede do Município, são de responsabilidade da contratada, pois assim dispõe o edital (fl. 35):

13.2 - As despesas com deslocamento e alimentação dos funcionários para execução dos serviços de mão de obra, na sede do Município, serão de responsabilidade da empresa fornecedora dos serviços.

Apresentada a impugnação ao edital, a Administração, sem maiores explicações repetiu o texto contido no subitem 13.2.

Na intimação feita por esta Corte, para que o Município encaminhasse cópia da fase interna e externa da licitação, o Prefeito Municipal e o Pregoeiro prestaram esclarecimentos (fls. 103/106), que levam à conclusão de que todos os custos com deslocamento e alimentação estariam incluídos no objeto do contrato, independentemente do local da prestação dos serviços, sendo inteiramente suportados pelas empresas contratadas e, portanto, devendo ser incluídos nos preços das propostas a serem apresentadas na sessão do pregão.

Veja o trecho do ofício nº 19327/2018 (fl. 104), encaminhado pelo Prefeito e Pregoeiro municipais:

“Quanto a questão suscitada de custo com deslocamento na sede e além do município e ausência de composição de preços de forma detalhada, é fato atípico e irrelevante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

para o objeto licitado, eis que, os custos de deslocamento, alimentação e outros são custos operacionais da própria empresa contratada, inseridos no seu próprio preço ofertado, onde os proponentes ao realizarem os serviços contratados é que têm que arcar com as referidas despesas, não havendo falar em planilhas sobre referidos custos”.

Em se tratando de licitação para a contratação de mão de obra temporária, pelas condições normais de mercado, presume-se que os custos com deslocamento e alimentação do trabalhador terceirizado estejam englobados no valor da proposta apresentada pelo licitante, sobretudo porque em se tratando terceirização, a proposta o licitante deve indicar todos os custos com a mão-de-obra, pois ele é o empregador e perante a legislação aplicável deve suportar o ônus dos direitos devidos ao trabalhador terceirizado.

Assim, apesar de o edital estabelecer na cláusula 13, descrita acima, que os custos de deslocamentos e alimentação, “na sede do Município” são direitos de responsabilidade do licitante vencedor, omitindo em relação a responsabilidade por estes custos, quando o serviço for prestado, em “outros distritos e comunidades”, não permite concluir que o Município arcaria com esses custos.

Em que pese parecer óbvio esta conclusão, é direito do denunciante suscitar a dúvida por meio de impugnação ao edital e é dever da Administração esclarecer a dúvida.

Omisso o edital ou obscuro, em relação aos serviços prestados nos distritos, a Administração não esclareceu a impugnação apresentada pelo denunciante, limitando-se a reescrever o subitem 13.2.

Observa-se que na modalidade Pregão Presencial, o licitante pode protocolizar o pedido de impugnação até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas e caberá ao pregoeiro, decidir sobre a petição no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, Decreto 3.555/2000, artigo 12.

A decisão à impugnação deve ser fundamentada e enfrentar os aspectos questionados, em cumprimento ao princípio da motivação dos atos administrativos. No caso em apreço na impugnação apresentada pelo denunciante, páginas 61 a 68 do Arquivo 2437433, foram indicados quatro pontos, dentre eles o ponto ora questionado pelo denunciante nesta análise, no qual pretendeu que seja “acrescido ao edital e termo de referência o item referente



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

a deslocamento e mobilização de mão-de-obra fora da sede do município, incluindo-se o custo com veículos inclusive”.

Na decisão constante na página 68 e 69 do mesmo arquivo, não há manifestação pontual e fundamentada acerca desta pretensão.

Registre-se que o mérito do ponto impugnado pelo ora denunciante não merece prosperar, pois como exposto nesta análise, a dúvida apresentada não ficou evidenciada, já que o objeto contratado e as obrigações estabelecidas na lei especial que regulamenta essa espécie de contratação, deixa claro que o empregador é o responsável pelas obrigações contratuais com o empregado, logo a proposta da empresa terceirizada deve abarcar as despesas com essas obrigações. Contudo, a Administração tem o dever de motivar suas decisões, logo forçoso reconhecer a procedência da irregularidade apontada.

2.6) DA FALTA DE MOTIVAÇÃO NA RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que não foram respondidos todos os seus questionamentos apresentados em face do edital. Inclusive, cita que a Administração Municipal teria ignorado tópicos e argumentos inteiros constantes em sua impugnação.

Cita jurisprudência do TCU relativa ao tema (fl. 10):

"As respostas fornecidas pela comissão de licitação ou pela autoridade competente com relação às impugnações apresentadas contra editais de certames licitatórios, nos termos do art. 41, §1º, Lei 8.666/1993, devem abranger, de modo fundamentado, TODOS os quesitos formulados pelo interessado, sob pena de infringência ao que dispõe o art. 50 a Lei nº 9.784/1999". (Acórdão 1636/2007 - Plenário);

A denunciante alega que, embora tenha apresentado impugnação específica, as respostas apresentadas foram genéricas, levando à quebra do princípio da isonomia.

Análise do apontamento:

Conforme observado no item anterior a denunciante apresentou impugnação ao edital e apesar de ter havido resposta do Pregoeiro à impugnação protocolizada, não houve o exame das questões pontuadas.



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

O instrumento da impugnação visa demonstrar a ilegalidade de algum ponto do instrumento convocatório na intenção de modificá-lo ou excluí-lo. A Lei 8.666/1993 trata do direito de impugnação ao edital em seu art. 41, §1º, sendo que, o exercício de tal direito gera para a Administração Pública o dever de apresentar resposta específica e fundamentada:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Importante destacar que os esclarecimentos prestados pela comissão de licitação não podem modificar as regras do edital ou ainda criar regras não previstas. Constatada alguma ilegalidade, deve-se proceder à regularização do edital, observando as regras quanto à divulgação e reabertura de prazos para apresentação das propostas, conforme previsto no art. 21, §4º da Lei 8.666/1993. Cita-se a doutrina de Marçal Justen Filho:

E se a resposta for incompatível com a disciplina do edital? Afinal, o próprio art. 21, §4º, da Lei de Licitações determina que qualquer modificação superveniente acarretará a necessidade de republicação do ato convocatório e reinício da contagem dos prazos. É evidente que o disposto no art. 21, §4º, aplica-se tanto às modificações espontaneamente produzidas pela Administração como àquelas contempladas em respostas a pedidos de esclarecimentos. Logo, se o pedido de esclarecimento evidenciar à Administração que existiu defeito no ato convocatório, a solução reside em invalidar o certame e promover as correções. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012).

Verifica-se que na resposta à impugnação o pregoeiro fundamentou de forma genérica, abstendo-se de analisar os pontos propostos pela denunciante.

Ante ao exposto, percebe-se a pertinência na alegação da empresa denunciante, já que a Administração Pública se limitou a responder a impugnação de forma genérica, deixando de fundamentar os itens abordados.

2.7) DA AUSÊNCIA DE PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DE FORMA DETALHADA

Alegações do denunciante:



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

A empresa denunciante aponta a ausência de apresentação de uma planilha de composição de preços de forma detalhada, inclusive sem a discriminação de BDI e encargos sociais. Cita, analogicamente, a aplicação da Súmula 258 do TCU:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Alega que a planilha de preços "era completamente aberta, sem informação de suas bases de pesquisa e locais de consulta de preços, além disso, não havia a discriminação da composição unitária de preços, mesmo em itens complexos com composição de preços formados por mais de um elemento" (fl. 6).

Análise do apontamento:

A Lei 8.666/1993, em seu art. 7º, §2º, inciso II assim dispõe:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A existência de planilhas detalhadas demonstrando a composição dos custos dos serviços licitados tem por objetivo assegurar o planejamento administrativo, além de balizar as propostas dos licitantes, permitindo a formulação de propostas dentro da exequibilidade do mercado. Cita-se entendimento do TCU:

[...]

8. Vale destacar que o inciso II do §2º do art. 7º da Lei Geral de Licitações e Contratos estabelece como um dos requisitos para licitação de obras e serviços a existência de "orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".

9. A regra contida no preceito legal traz basicamente duas implicações. A primeira contempla o dever de a Administração estimar seus custos, pois os valores a desembolsar devem ser previstos antes mesmo de se iniciar a licitação. A segunda guarda consonância com o princípio da transparência na gestão dos recursos públicos de forma que se possa verificar a conformidade de cada proposta ofertada à Administração com os preços correntes no mercado, o que se coaduna com a busca



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

da proposta mais vantajosa e da isonomia e ainda conduz a um aumento da efetividade no controle dos recursos. (Acórdão nº 2.157/2010, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

Em se tratando de serviços com disponibilização de mão de obra, a Administração deve atentar-se para os critérios a serem observados. Nos dizeres de Madeline Rocha Furtado:

No caso dos serviços com disponibilização de mão de obra, a Administração deverá verificar se existe salário normativo da categoria a ser contratada; quais os percentuais a serem estabelecidos para os encargos sociais, conforme legislação vigente; quanto aos valores referentes às verbas indenizatórias e suas incidências, em consonância com a legislação trabalhista; atentar para os valores dos materiais/equipamentos necessários à execução do contrato; observar os valores referentes aos possíveis benefícios inerentes à categoria da mão de obra a ser contratada na execução dos serviços, tais como: auxílio alimentação, vale transporte, seguros e demais benefícios incluídos em acordos, convenções coletivas e dissídios; conhecer a variação do percentual referente à despesa administrativa praticada no mercado, que implica de forma indireta o custo do contrato; bem como a variação do percentual de lucro praticado no mercado relativo ao serviço a ser executado. FURTADO, Madeline Rocha. Planilhas de estimativas de custos e formação de preços para a realização de serviços terceirizados: considerações gerais. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47847>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

Destaca-se entendimento deste Tribunal sobre o tema:

[Denúncia 838.680]:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.
2. A partir da planilha de preços unitários tem-se o valor estimado da contratação que, além de permitir a verificação das dimensões do serviço almejado e sua adequação às necessidades da Administração Pública, permite averiguar a viabilidade orçamentária e a modalidade da licitação.
3. O procedimento licitatório caracteriza-se como ato administrativo formal, nos termos do parágrafo único do art. 4º da Lei Federal n. 8.666/1993, e é necessário enfatizar que a elaboração de um orçamento estimado em planilhas e de pesquisa de mercado são fundamentais e indispensáveis para identificar a melhor proposta para a Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Demonstrada a imprescindibilidade de confecção da planilha de composição de custos, passemos ao exame da obrigatoriedade de sua divulgação como anexo do edital. É dominante na jurisprudência o entendimento de que a divulgação das planilhas de composição de preços como anexos do edital é obrigatória nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Para a modalidade pregão, no entanto, é suficiente sua inclusão na fase interna do procedimento licitatório.

Cita-se entendimento desta Corte:

[Denúncia 969.107]:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. MATERIAIS MÉDICOHOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS. MEIOS DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. ALTERAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

[...]

4. O Tribunal de Contas firmou entendimento que na modalidade pregão a anexação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo.

Ocorre que, após análise da documentação juntada aos autos por meio de CD ROM (fl. 108), percebe-se que a Administração Municipal se limitou a fazer a cotação dos serviços com 3 fornecedores pelo preço total de cada item, conforme arquivo "Página 01 a 38", em suas páginas 25/32, e a partir de tais valores elaborou os preços de referência constantes no Anexo I do edital (fls. 38/39). Não houve a discriminação específica dos custos, o que dificulta a formulação das propostas e a análise da viabilidade econômica das mesmas. Dessa forma, entende-se pela procedência da irregularidade apontada pela empresa denunciante.

2.8) DA APRESENTAÇÃO DE PREÇOS IMPRATICÁVEIS/INEXEQUÍVEIS

Alegações do denunciante:

A empresa denunciante alega que realizou levantamento dos preços dos itens das empresas vencedoras do certame, sendo que constatou que os mesmos estão extremamente defasados e que a maioria apresentou descontos superiores a 30% dos preços estimados pelo edital. Alega ofensa ao art. 48, incisos I e II e §1º da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Alega ainda que "os preços são muito aquém do que se poderia entender como exequíveis, sendo que somente se justificariam caso a diferença fosse compensada por itens não previstos na planilha editalícia, como é o caso dos custos com deslocamento para fora da sede do município" (fl. 14).

Análise do apontamento:

A empresa denunciante alega que as propostas vencedoras são manifestamente inexequíveis por estarem incompatíveis com o valor de mercado e ainda, por apresentarem, em sua maioria, descontos superiores a 30% dos preços estimados no edital, violando o §1º do art. 48 da Lei 8.666/93.

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

(...)

b) valor orçado pela administração

Pela análise do dispositivo mencionado, percebe-se o equívoco da denunciante quanto ao critério para caracterização de proposta manifestamente inexequível. O §1º do art. 48 da Lei 8.666/93 trata apenas de obras e serviços de engenharia, sendo que, para obras e serviços comuns, aplica-se o inciso II do mesmo artigo. Portanto, sendo o objeto licitado serviço que não se enquadra no conceito de engenharia, não é possível aplicar critério objetivo para apurar a inexequibilidade das propostas. Para tanto, deve restar demonstrada sua inviabilidade por meio documental, comprovando que os custos dos insumos são incoerentes com os de mercado. Inclusive, é amplo o entendimento de que se deve oportunizar ao licitante demonstrar a viabilidade de sua proposta. Importante ainda destacar o que prescreve o art. 44, §3º da Lei 8.666/1993:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Assim prescreve a súmula 262 do TCU:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a executabilidade da sua proposta.

Cita-se abaixo decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento pelo TJDF:

Administrativo. Processual Civil. Licitação. Preços manifestamente inexequíveis. Inocorrência. Demonstração da viabilidade dos valores propostos. Decisão parcialmente reformada.

1 - A desclassificação de proposta em decorrência de inexecutabilidade visa a evitar que eventual proposta engendrada com o intuito de disfarçar irregularidades, tais como supressão do pagamento de tributos ou direitos sociais de empregados, seja acolhida como vencedora, bem assim resguardar a Administração Pública de contratar com empresas aventureiras, sem experiência e conhecimento dos meandros da atividade licitada, incapaz de, com rigor, dominar valores de insumos, mão-de-obra, além de prever os custos reais de execução do contrato, levando em conta, inclusive, as intercorrências desfavoráveis, o que poderia representar prejuízo à Administração.

2 - Não obstante conste do § 1º e alíneas do artigo 48 da Lei 8.666/93 verdadeira tarifação do que se constitui em preço manifestamente inexequível, antes disso, o inciso II daquele artigo de lei possibilita a demonstração da viabilidade dos valores através de comprovação da coerência dos preços dos insumos com os valores de mercado e da compatibilidade dos coeficientes de produtividade com a execução do objeto, assegurando-se à Administração a possibilidade de aprofundar-se na proposta a fim de verificar se o valor proposto revela-se suficiente para o cumprimento do objeto licitado, com avaliação de todos os itens que integram e interferem na composição do preço. Agravos de Instrumento providos. Unânime. (TJDF, Agravo de Instrumento nº 20090020068257, 2ª Turma Cível, Rel. Des. Ângelo Passareli, DJ 01.12.2009) (Grifo nosso);

Em atendimento ao pedido de esclarecimentos exarado pelo Relator (fls. 93/94), o Pregoeiro e Prefeito municipais alegam que o ponto suscitado pela denunciante não possui qualquer fundamento, "uma vez que, os preços ofertados nas propostas dizem respeito exclusivamente às condições de cada participante, bem como o oferecimento de descontos, sendo discricionário de cada um e a bem do interesse público, tendo como objetivo voltado para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública". Esclarece ainda que o Pregoeiro solicitou aos licitantes vencedores que apresentassem planilhas com os cálculos demonstrativos da viabilidade de execução dos serviços licitados pelos preços homologados na sessão do pregão.

Importante destacar que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública nem sempre está voltada exclusivamente para o menor preço, face ao risco de futura inexecução, uma vez que o particular pode estar assumindo uma obrigação que não poderá cumprir.

Mediante a análise dos esclarecimentos prestados pela Administração Municipal somada à verificação dos documentos apresentados em CD ROM (fl. 108), percebe-se que o município agiu em conformidade com os entendimentos anteriormente expressos, na medida em que solicitou aos licitantes vencedores que apresentassem comprovação da viabilidade financeira de suas propostas, tendo sido apresentadas as planilhas de custos que se encontram nos arquivos: "Página 524 a 569" e "Página 570 a 615".

Em que pese não restar demonstrada a inexecuibilidade do preço do licitante vencedor, importante registrar, a ausência, na fase interna dos procedimentos, de planilhas que individualizem os custos dos serviços (conforme analisado em apontamento anterior), prejudica e inviabiliza a comparação entre os preços demonstrados nos documentos apresentados pelos licitantes vencedores e aqueles efetivamente praticados no mercado.

Cita-se entendimentos desta Corte:

[Denúncia: 838.680]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

[Denúncia 838.680]:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. AUSÊNCIA DE ASSINATURAS PELOS LICITANTES NAS ATAS DE ABERTURA E DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO. REGISTRO DOS ATOS DO CERTAME SEM OBEDIÊNCIA A ORDEM CRONOLÓGICA. CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. NEPOTISMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

Desse modo, os documentos que instruem o procedimento e as alegações apresentadas pelo denunciante não permitem afirmar que a proposta vencedora seja inexequível.

3) PREGÃO ELETRÔNICO Nº 92/2019, REGISTRO DE PREÇO Nº 018/2019, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 132/2019

Objeto: Registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de mão de obra temporária, de acordo com a Lei nº 13.429 de 31/03/2017 e Lei nº 6.019 de 3/01/1974, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos.

IRREGULARIDADES DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL APURADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS CONFIRMADAS TAMBÉM NESTE PRECEDIMENTO LICITATÓRIO

3.1) DA IRREGULARIDADE NA ASSINATURA DO EDITAL

Conforme análise do Pregão Presencial nº 97/2017, a atribuição de elaboração do edital de licitação não se insere nas competências que foram legalmente atribuídas ao pregoeiro, e seguindo o apontamento do órgão ministerial recomenda-se que a função de elaborar edital e de julgar as propostas não se concentrem no mesmo servidor.

De acordo com o edital contido nas páginas 33 a 54 do procedimento constante no Arquivo 2560584, o edital foi subscrito pelo Sr. Juarez Moura da Silva, pregoeiro.



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

IRREGULARIDADES APURADAS NO ESTUDO TÉCNICO (Processo nº 1054116)

3.2) DA AUSÊNCIA DE PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DE FORMA DETALHADA

A Unidade Técnica apurou que no Pregão Presencial nº 98/2018 não foi apresentada planilhas detalhadas demonstrando a composição dos custos dos serviços licitados, com o objetivo assegurar o planejamento administrativo, além de balizar as propostas dos licitantes, permitindo a formulação de propostas dentro da exequibilidade do mercado.

Observa-se que também no Pregão Eletrônico nº 92/2019 não houve a composição de custos em planilha detalhada, mas apenas uma tabela com o número de diárias por posto de trabalho com o valor médio, não foi apresentada a composição salarial do posto de serviço, não foi apresentada despesas com rescisões, enfim esses são alguns dos componentes que impactam no custo da proposta a ser apresentada pelo proponente.

Dessa forma, entende-se que a irregularidade apurada no Pregão Presencial nº 98/2018 se estende ao Pregão Eletrônico nº 92/2019.

4) TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DAS CONTRATAÇÕES DE MÃO DE OBRA TEMPORÁRIA, DE ACORDO COM A LEI Nº 13.429 DE 31/03/2017 E LEI Nº 6.019 DE 3/01/1974, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM PEQUENOS REPAROS, MANUTENÇÃO, CAPINA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS E PRÉDIOS PÚBLICOS. (Representação nº 1076993)

O Ministério Público de Contas descreve o objeto do Pregão Presencial nº 97/2017 e dos contratos posteriormente celebrados, para a contratação de mão de obra temporária, para a prestação de serviços diversos ao Município de João Pinheiro, e demonstra que o fundamento normativo utilizado para a contratação foi a Lei federal nº 13.429/2017 – denominada popularmente como “Lei da Terceirização” – que, ao modificar a Lei federal nº 6.019/1974, permitiu a terceirização de atividades-fim no setor privado.

O *Parquet* discorreu sobre o tema terceirização, para demarcar os limites e possibilidades, de sua aplicação no âmbito da Administração Pública, para manifestar no sentido de a “referida norma não se aplica in totum à Administração Pública, por incompatibilidade com o regime jurídico administrativo, sobretudo no que concerne às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

disposições constitucionais relativas ao concurso público, da delegação dos poderes-deveres próprios da Administração Pública ao agente privado e aos princípios da legalidade e da eficiência”.

Entende o representante que as restrições da Súmula 331/TST e a incompatibilidade com as atribuições de cargos existentes no ente público, ainda subsistem para a aferir a regularidade da terceirização. E transcreve lição da professora Maria Sylvia Di Pietro no sentido de que “Quanto à terceirização no âmbito da Administração Pública, é importante realçar que a Lei nº 6.019/74, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.429/17, não tem aplicação (salvo no caso das empresas estatais), continuando a aplicar-se a Súmula nº 331, do TST, na parte em que cuida especificamente da Administração Pública”.

Cita doutrina de Arabi e Araújo, que se posicionam no sentido de a legitimidade da terceirização se dá quando esta é realizada para suprir atribuições não compreendidas nas dos cargos e empregos públicos existentes.

Entende o Parquet que “os entes federativos têm limites para a extinção de cargos e funções na organização administrativa própria, sendo defeso que o Município se exima de todas as suas atribuições finalísticas para destiná-las ao agente privado”. E cita o Decreto federal nº 9.507/2018, que compilou as hipóteses de vedação legal para a execução indireta dos serviços, que embora tenha aplicação restrita ao âmbito da União, a norma foi pioneira para o tratamento da questão após a edição da Lei da Terceirização, devendo ser indicada como orientação teórica-legislativa a respeito do tema.

Cita a Súmula TCEMG n. 35 que veda a contratação das atividades-fim. “É vedada à Administração Pública Estadual a contratação indireta de pessoal, salvo para o desempenho das atividades - meio relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores e outras assemelhadas”.

4.1) DA IMPOSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES PREVISTAS EM LEI COM ATRIBUIÇÕES DESTINADAS A CARGOS E FUNÇÕES MUNICIPAIS.

Para o Ministério Público de Contas a terceirização de atividades previstas nas atribuições de cargos previstos na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município de João Pinheiro - Lei complementar municipal nº 02/2003 e suas alterações posteriores, é



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

irregular. Pois, a teor do artigo 37, inciso II, da Constituição da República, as atividades reservadas para os cargos e funções previstas em lei devem ser exercidas, precipuamente, por titular efetivo de cargo ou emprego público, necessariamente precedido por concurso público de provas ou de provas e títulos. As exceções previstas na Constituição se restringem às atribuições de direção, chefia e assessoramento ou nos casos de contratação por tempo determinado, com a demonstração inequívoca da necessidade temporária.

Destaca que o Município prevê na Lei de Cargos, Vencimentos e Carreiras do Município, os cargos pedreiro, pintor, eletricista, carpinteiro, bombeiro, auxiliar de serviços públicos – especialidade coveiro, auxiliar de serviços públicos – especialidade gari, oficial de serviços públicos especialidade mecânico de máquinas leves, técnico em análises clínicas, almoxarife e técnico de agropecuária e necessitam dessas atividades deveria ter realizado concurso público e não licitação para a terceirização dos serviços, pois sequer foi demonstrada a necessidade temporária e emergencial das contratações públicas.

Nesse sentido, cita a Consulta nº 837.660, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, na Sessão Plenária de 01/02/2012.

O representante elaborou um quadro fazendo um paralelo entre as atribuições das atividades terceirizadas e as atividades do cargo idêntico ou similar existente na, demonstrando que as atividades finalísticas do Município devem ser preenchidas por meio de cargos e funções públicas, na forma da lei.

O Ministério Público de Contas dá destaque para uma das atividades terceiriza, no caso regularização fundiárias, nos seguintes termos:

“... o Termo de Referência do Edital analisado, elaborado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pecuária e Meio Ambiente, em um dos cargos objeto de contratação terceirizada, descreve atividades a serem desempenhadas por profissional contratado como “prestação de serviços temporários de assistência na regularização fundiária de lotes rurais dos assentamentos de famílias da agricultura familiar do município”.

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de empreendimentos imobiliários e assentamentos irregulares ao regramento vigente, de modo a garantir, dentre outros



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

objetivos, o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

Essa atribuição é competência finalística da Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pecuária e Meio Ambiente, nos termos do art. 7º, inciso VI, da Lei complementar municipal nº 30/2009:

Art. 7º A Secretaria Municipal de agricultura, pecuária, abastecimento, meio ambiente e desenvolvimento agrário é o órgão de assessoramento ao Prefeito nas políticas agrícola, industrial, comercial, de meio ambiente e desenvolvimento agrário, competindo-lhe especialmente:

XI – apoiar as microunidades de produção agropecuária através de assistência técnica e da viabilização de recursos financeiros;

XIV – elaborar e propor programas para fixação do homem no campo; (Grifo meu)

Embora não exista previsão de cargo ou função pública que trate das atribuições específicas de assistência na regularização fundiária, a descrição das atividades a serem desempenhadas pelo profissional no referido Termo de Referência, coincidem com parte das atividades-fim do próprio órgão. Envolvem, inclusive, as atribuições a serem exercidas em sede de intervenção estatal na propriedade privada, exclusiva de agentes públicos do ente e indelegáveis por serem atividades típicas de Estado (Doc. II, fl. 44)”.!

No parecer ministerial complementar o “Parquet entende que os novos documentos confirmam a irregularidade referente à terceirização ilícita de atividades destinadas a atribuições de servidores públicos, das quais algumas, inclusive, tratam de atividades-fim da própria Administração Pública”.

Para o representante a relação contendo os nomes, carga horária mensal e atribuições funcionais exercidas pelo pessoal terceirizado, no período de novembro de 2017 a outubro de 2018, demonstra o efetivo exercício das atribuições próprias de cargos públicos pelos terceirizados, em ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público.

A documentação apresentada pelo gestor demonstra que foram formalizados contratos com o mesmo objeto do Pregão Presencial Nº 97/2017, conforme contratos formalizados de acordo com a Ata de Registro de Preços nº 14/2018, decorrente do Pregão Presencial nº 73/2018 e Ata de Registro de Preços nº 18/2019, oriunda do Pregão Presencial nº 92/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Assim, ficou confirmado que a irregularidade apurada tem prática reiterada no âmbito do Município.

4.2) DA CLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DAS DESPESAS COM A “TERCEIRIZAÇÃO” DOS SERVIÇOS, COMO ELEMENTO 3.3.90.39.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA

Informa o Parquet que parte dos serviços contratados por meio do Pregão Presencial 91/2017 pelo Município de João Pinheiro, foram utilizadas como substituição de servidores públicos - sob título de “mão de obra temporária”. Contudo, em análise aos dados do SICOM, verificou-se que os recursos orçamentários indicados para as referidas despesas contêm o elemento de despesa 3.3.90.39.99 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA. (Doc. III – empenhos SICOM)

O Parquet entende que as despesas decorrentes da terceirização dos serviços contratados foram lançadas de forma ilícita, pois os pagamentos decorrentes da contratação indireta dos serviços indicados (terceirização) deverão ser incluídos no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal, representando flagrante violação ao disposto no art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise

A despesa proveniente da contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros e prédios públicos, cujas atribuições correspondem àquelas desempenhadas por cargo ou emprego público de caráter efetivo, devem ser computadas como outras despesas de pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que os municípios não podem contratar serviços que abrangem a atividade fim da Administração Pública.

Em pesquisa realizada no *SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios*, foi possível verificar que a contabilização das despesas em favor das empresas vencedoras dos pregões nº 097/2017, nº 73/2018 e nº 92/2019 ocorreu irregularmente na dotação **33.90.39.99 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica**, que não é considerada para o cálculo das despesas de pessoal.



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

Através do demonstrativo “*Relação de Empenhos*” verificou-se os seguintes valores de despesas empenhadas nos exercícios de 2017, 2018 e 2019:

Exercício	Licitação	Total empenhado no exercício
2017	Pregão nº 97	R\$212.278,00
2018	Pregão nº 73	R\$2.608.969,37
2019	Pregão nº 92	R\$1.917.479,98

Resalta-se que se esses valores correspondentes às contratações fossem computados na despesa de pessoal, os montantes informados **no LRF SICOM** passariam de **R\$48.297.874,74 para R\$48.510.152,74 em 2017, R\$51.969.018,38 para R\$54.577.987,75 em 2018 e de R\$57.400.456,97 para R\$59.317.936,95 em 2019**, elevando os percentuais de aplicação de gasto com pessoal de **51,54% para 51,76%, 51,74% para 59,04% e de 47,73% para 47,98%**, respectivamente.

Portanto, tem-se que a incorreta classificação da despesa altera a percepção da realidade fiscal do Município, devendo tais gastos serem integralmente contabilizados na natureza da despesa **3.3.90.34** e computados na despesa total com gastos de pessoal.

4.3) DA COMPROVAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO APTO A IMPUTAR MULTA AOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS

O Ministério Público de Contas, indica as mudanças trazidas pela Lei federal nº 13.655/2018 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que implica diretamente na atividade de controle da Administração Pública, sobretudo do controle externo, no que concerne a aplicação de multas e sanções administrativas.

A par dessas alterações entende o Parque que a “finalidade da chamada “Lei da Segurança Jurídica” era evitar que irregularidades cometidas por gestores público de boa-fé, fossem imputadas por falta de pessoal e estrutura adequada, ou ainda em situações-limite, cuja margem de discricionariedade para o caso concreto não era suficientemente clara para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

administrador, ocasionando, o que parte da literatura jurídica denomina de “crimes de exegese” ou “crimes de hermenêutica”.”.

Assim, conclui que:

Por tudo quanto foi exposto, foi sobejamente comprovado que os atos irregulares ora apontados devem ser entendidos como consequência de erros grosseiros, ausentes ambas as situações antepostas, sendo passíveis de serem punidos por multa, considerando: a) **a jurisprudência pacífica desse Tribunal a respeito do tema**, inclusive com precedentes de caráter vinculante já existentes à época da contratação - em especial as Consultas nº 747.448 (publicada em 03/04/2013) e 837.660 (publicada em 24/02/2012) – que detalharam os limites e possibilidades da terceirização de serviços na Administração Pública; b) a **opinião majoritária da literatura jurídica** já tratada em capítulo anterior, que limita a aplicação da Lei federal nº 13.429/2017 para Administração Pública; c) **inexistência de opinião jurídica alguma neste procedimento licitatório**, apta a subsidiar a regularidade das decisões do gestor, sem nenhuma prova que tivesse expressado qualquer preocupação quanto ao fato e, d) **burla ao princípio constitucional do concurso público**”.

Acrescenta por fim, que não foi comprovada a economicidade da contratação, que justifique a violação aos princípios da legalidade, moralidade e do concurso público. Devendo os responsáveis serem penalizados como medida pedagógica-preventivas imanentes dessa Corte de Contas, bem como repressivas do controle externo, na proporção da gravidade das condutas descritas, com a imposição de multa.

O Município na oportunidade de apresentar documentos, apresenta justificativa destacando o Recurso Extraordinário 958252 em que o Relator Ministro Luiz Fux, reconhece a constitucionalidade da terceirização de atividade fim nas empresas em geral. E transcreve o Tema 725 do STF que corrobora o entendimento.

Para o Município, não há comprovação de que a terceirização foi para função definida na Lei de Planos de Cargos e Salários, pois as contratações foram para atender excepcional e temporário interesse público e não atividade fim.

No que se refere a classificação da despesa, esclarece que foi realizada corretamente e que a classificação é feita pelo Contador, portanto matéria técnica que está sob seu total controle.

Por fim, afirma que não há erro grosseiro passível de aplicação de multa e que o art. 3º da Lei 8.666/93 foi observado já que se buscou o melhor contrato para a administração e o interesse público foi respeitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Análise

Inicialmente cabe observar que os fatos, abordados nestes processos, envolvendo a terceirização de mão de obra temporária, com fundamento na Lei 13.429 de 31/03/2017, para prestação de serviços com pequenos reparos, manutenção, capina, limpeza e conservação de logradouros (praças, ruas, avenidas, vias urbanas e rurais) e prédios públicos do município de João Pinheiro/MG, ocorre comprovadamente desde 18/09/2017, quando foram celebradas as atas de registro de preços decorrentes do Pregão Presencial 97/2017 e perdurando até a presente data em que estão em vigor as atas decorrentes do Pregão Eletrônico 47/2021. Portanto, a terceirização de mão de obra temporária no Município tem duração continuada.

Neste contexto fático, acrescenta-se a informação contida na Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas de que o município de João Pinheiro regulamentou por meio da Lei Complementar nº 02/2003, o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreiras no Município de João Pinheiro, que estabelece cargos com atribuições similares a das atividades terceirizadas por meio do Pregões analisados neste processo. De grande importância ainda, é o quadro inserido na peça de representação, no qual foi realizada a relação entre as atividades terceirizadas e as atribuições dos cargos previsto na referida Lei.

A fundamentação utilizada pela Administração Municipal para celebrar as atas de registro de preços decorrentes dos pregões realizados pelo município de João Pinheiro foram as leis ordinárias - Lei 13.429/17, que alterou a Lei 6.019/74, tratando da ampliação das hipóteses de terceirização de mão de obra, flexibilizando as relações de trabalho no setor empresarial.

O Supremo Tribunal Federal ao se pronunciar na ADPF 324 (relator ministro Roberto Barroso) e no Recurso Extraordinário 958.252, citado nas justificativas apresentadas pelo Município, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Luiz Fux), enfrentou a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, posicionando-se contrário ao entendimento consolidado pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST).

O resultado desse julgamento, foi a edição do Tema 725 da repercussão geral do STF, cujo teor é o seguinte: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Diante desse novo cenário legislativo e jurisprudencial necessário avaliar a aplicação da terceirização no setor público e para tal necessário reconhecer que Administração Pública se subdivide em dois grupos, que tem tratamento legal diverso. Portanto, na utilização do instituto da terceirização, necessário distinguir a administração pública direta, autarquias e fundações públicas das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, pois para esse último grupo reconhecidamente há maior liberdade para uso da terceirização, já que se enquadram no conceito “empresas” utilizado no Tema 725 do STF.

O Decreto-lei 200/67, já contemplava a terceirização no serviço público de atividade, a teor do artigo 10, parágrafo 7º:

“para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução”.

Assim determinadas atividades, por não serem consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser executadas por terceiros (terceirizadas), garantindo assim a observância a o princípio constitucional do concurso público artigo 37, II da Constituição. Contudo, as Corte de Contas passaram a enfrentar um problema, quando se deparam com a terceirização de mão de obra, com superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira.

A União diante desse cenário editou o Decreto 2.271/97 (que regulamentou o artigo 10, parágrafo 7º do DL 200/67), e dispôs que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações deveriam ser, de preferência, objeto de execução indireta (artigo 1º, parágrafo 1º). E ainda, que poderiam ser objeto de execução indireta (terceirização) as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (artigo 1º, parágrafo 2º).

Dando um novo passo, a União editou o Decreto Federal 9.507/18, revogando o Decreto 2.271/97, abarcando e dando tratamento diferenciado aos dois grupos retro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

mencionados: administração direta, autarquias e fundações públicas e as empresas estatais e subsidiárias.

No artigo 3º do Decreto 9.507/2018, ficou textualmente consignado que não serão objeto de execução indireta (terceirização) na administração direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (atividades-fim);
- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias (atividades estratégicas);
- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (atividade-fim);
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (atividades meio, porém com superposição do plano de cargos e salários, configurando “terceirização de mão de obra”).

Nesse contexto, interessa ao caso em análise as atividades desempenhadas pelos trabalhadores contratados pelas empresas terceirizadas que tem como obrigação disponibilizar mão de obra para a execução de serviços públicos.

O Ministério Público de Contas demonstrou que existem atividades realizadas pelos trabalhadores contratados que sobrepõem as atividades inerentes dos cargos instituídos no Plano de Cargos e Salários do Município, sendo que nem todos os cargos disponíveis no Plano encontram-se ocupados, fato que viola a regra do concurso público.

Nesse sentido, entende-se que cabe ao Município promover a ocupação dos cargos vagos para as atividades contratadas, sobretudo considerando que são atividades permanentes e não temporária, como consta no objeto das licitações que vem sendo realizadas pelo Município desde 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, foram analisados os fatos denunciados no Processo nº 1054116 e a Representação nº 1076993, ficando confirmadas as irregularidades descritas nesta peça, cabendo a citação dos responsáveis: Adão Pereira da Silva, pregoeiro, e Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal pelas irregularidades apuradas no Pregão Presencial 97/2017 e Pregão Presencial 073/2018; Juarez Moura da Silva, pregoeiro, e Edmar Xavier Maciel, Prefeito Municipal pelas irregularidades apuradas no Pregão Presencial 092/2019. O Sr. Edmar Xavier Maciel deve ser citado para manifestar-se acerca da terceirização ilegal de atividades previstas em lei com atribuições destinadas a cargos e funções municipais.

1ª CFM, em 03 de novembro de 2021.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC 2172-2

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC nº 1446-7