



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Processo n.:	1.101.708
Natureza:	Denúncia
Órgão/ Entidade:	Amesp (Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí)
Relator:	Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Juízo de admissibilidade:	10/05/2021
Autuação:	10/05/2021
Apenso:	Denúncia 1.102.185

Análise da defesa

I - Relatório (Processo 1.101.708)

Trata-se de denúncia, formulada pela empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli, por meio de seu representante legal, Sr. Anagib Rubens da Silva, comunicando irregularidades, no Pregão Presencial nº 05/2021, julgado em sessão de 11/05/2021, objetivando a eventual contratação de empresa especializada, na prestação de serviços de recrutamento, seleção, administração e disponibilização de mão de obra, de forma contínua e/ou eventual, a serem executados, nas dependências da administração direta e indireta dos municípios consorciados, integrantes da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí - AMESP.

São os seguintes, os municípios que compõem a AMESP: Bueno Brandão, Cachoeira de Minas, Careaçu, Carmo da Cachoeira, Camanducaia, Congonhal, Espírito Santo do Dourado, Inconfidentes, Ipuiuna, Natércia, Santa Rita do Sapucaí, São Sebastião da Bela Vista, São Bento Abade, Senador Amaral, Senador José Bento, Paraisópolis, Tocos do Moji e Turvolândia.

Foi indicado, no item 9.1.1 do Termo de Referência do edital (peça n. 2, pg. 53), como valor total estimado para a contratação, o montante de R\$ 331.086.501,49 (trezentos e trinta e um milhões, oitenta e seis mil, quinhentos e um reais e quarenta e nove centavos).

Em síntese, a denunciante apontou, na inicial (peça n. 2), as supostas irregularidades:

• No edital:

Exigências, tidas como desproporcionais, pela denunciante, concernentes à qualificação técnica dos licitantes:

I - 9.4.2.1 - Registro do licitante, no Conselho Regional de Administração – CRA.

II - 9.4.2.2 - Indicação de responsável técnico, acompanhado da certidão de inscrição no Conselho Regional de Administração.

(...)

letra “a.2” - Apresentação de registro, no Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMET.

letra “e” - Apresentação de Comissão interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), devidamente registrada.

III - 9.4.2.1 - Certidão de registro do licitante junto ao Conselho Regional de Administração (CRA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

9.4.2.3.1 - Apresentação de atestado de capacidade técnica, em nome do licitante, registrado no Conselho Regional de Administração - CRA.

• **Do não fracionamento do objeto, frustrando a obtenção da melhor proposta.**

• **Da afronta ao princípio da segregação de funções na confecção do edital.**

A denunciante requereu a concessão da medida cautelar de revogação do certame, bem como, o reconhecimento da procedência dos apontamentos denunciados.

Recebida a presente documentação como Denúncia, pelo Conselheiro Presidente, José Alves Viana, em despacho, à peça n. 4, os autos foram distribuídos, em 10/05/2021, ao Relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão (peça n. 5), que, em despacho, à peça n. 6, determinou a intimação do Diretor Executivo da Amesp, Sr. Moacir Franco, assim como, do Pregoeiro, Sr. Wagner Couto, para se manifestarem acerca dos fatos denunciados e procederem ao encaminhamento, a este Tribunal, de cópia integral das fases interna e externa do Pregão Presencial 05/2021, incluindo-se a Ata da Sessão Pública de 11/05/2021, os contratos administrativos porventura firmados, os aditivos contratuais, as ordens de serviço, as notas de empenhos, as notas fiscais e as razões contábeis.

Embora tenham sido devidamente intimados, às peças de nºs 7 a 13, os responsáveis legais supramencionados não se manifestaram nos autos, conforme consta da “certidão de não manifestação”, juntada à peça de n. 14, da lavra da Sra. Diretora da Secretaria da Primeira Câmara, Sra. Maria Valéria Menezes de Oliveira.

Autos conclusos ao Relator, este, em despacho à peça de n. 16, determinou à Secretaria da Primeira Câmara, a renovação das intimações.

Novamente intimados, os denunciados, Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da AMESP, assim como, o Sr. Wagner Couto, Pregoeiro, por meio de seus Procuradores, Dr. José Otávio Ferreira Amaral, OAB/MG 74.071 e Dr. Abrahão Elias Neto, OAB/MG 55.164, procederam à juntada da documentação instrutória requisitada, às peças de nos. 21 a 33; 35 a 37 e 39 a 42, assim como, de suas justificativas, às peças de nºs 34 e 38 (idênticas).

Em seguida, os autos foram submetidos à análise inicial desta 2ª CFM, que foi realizada e acostada, à peça de n. 45, tendo, este Órgão Técnico, em suma, se manifestado da seguinte forma:

1. Pela improcedência dos seguintes apontamentos denunciados:

Exigências previstas nos seguintes itens do edital:

- a) **9.4.2.1** - Registro no Conselho Regional de Administração - CRA.
- b) **9.4.2.3.1** - Apresentação de atestado de capacidade técnica, registrado no Conselho Regional de Administração - CRA.
- c) Possível afronta ao princípio da segregação de funções, na confecção do edital, assim como, do não fracionamento do objeto, frustrando a obtenção da melhor proposta.

2. Pela procedência das seguintes irregularidades denunciadas:

Exigências previstas nos seguintes itens do edital:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

- a) **9.4.2.2** - Indicação de responsável técnico, acompanhado da certidão de inscrição no Conselho Regional de Administração;
letra “a.2” - Apresentação de registro, no Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMET.
letra “e” - Apresentação de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), devidamente registrada.

Sucessivamente, os autos foram submetidos à manifestação preliminar do Ministério Público de Contas, ocasião em que, a Procuradora, Dra. Sara Meinberg, em parecer à peça n. 47, fez a seguinte observação, in verbis: “Nos autos em apenso (Processo n. 1.102.185), cujo objeto da denúncia também recai sobre o edital do Pregão Presencial n. 05/2021, não houve manifestação da Unidade Técnica”.

Autos conclusos ao Conselheiro Relator, este, em despacho à peça de n. 48, determinou o encaminhamento dos autos, à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, com fundamento no art. 140, § 1º, da Resolução n. 12/2008, para o exame da juridicidade das admissões de pessoal (objeto do certame), constantes no Pregão Presencial n. 05/2021, tendo aquela Coordenadoria se manifestado, à peça de n. 50, em suma, nos seguintes termos:

(...)

Neste sentido, em consulta à planilha que dispõe acerca de cargos ofertados pelo Edital nº 05/2021 e os respectivos vencimentos, verifica-se que apenas 17 cargos ofertados se relacionam com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e semelhantes, sendo eles:

1. Aux de limpeza/faxineiro/serviços gerais 44hr;
2. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 44hr insalubre 20%;
3. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 44hr insalubre 40%;
4. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 dia sem insal;
5. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 dia com 20% insal;
6. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 dia com 40% insal;
7. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 noite sem insal;
8. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 noite com 20% insal;
9. Aux de limp/faxineiro/serv gerais 12x36 noite com 40% insal;
10. Varredeira/gari/operador de roçadeira/carrinheiro;
11. Coletor de lixo 44 hr;
12. Motorista de caminhão/máquina pesada;
13. Motorista de ônibus escolar/micro-ônibus escolar;
14. Motorista de carro até 7 lugares;
15. Motorista ambulância 12x36 dia;
16. Motorista ambulância 12x36 noite;
17. Motorista de coleta de lixo domiciliar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Nesse contexto, a oferta dos demais cargos, que totalizam 57, deve ser considerada irregular, uma vez que não há embasamento legal para contratação indireta de pessoal para desempenho de atividades referentes aos cargos de médicos, dentista, engenheiro, assistente social, bombeiro hidráulico, calceteiro, entre outros.

(...)

Ante ao exposto e a fundamentação explanada, tendo em vista requerimento do Ministério Público de Contas, esta Unidade Técnica opina pela irregularidade de contratação indireta de 57 cargos ofertados no Edital nº 05/2021, que visava contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recrutamento, seleção, administração e disponibilização de mão de obra de forma contínua ou eventual, a serem executados nas dependências da administração direta e indireta dos municípios que compõem a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – Amesp.

Em cumprimento ao despacho do Relator, à peça de n. 55, o Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da Amesp, assim como, o Sr. Wagner do Couto, Pregoeiro, foram novamente citados para a apresentação de defesa, em face às supostas irregularidades denunciadas, em cumprimento ao disposto no art. 5º, LV, da CF/88, assim como, nos arts. 166 e 307 da Resolução 12/2008, que foi juntada, à peça de n. 59, por meio do advogado, Dr. José Otávio Ferreira Amaral, OAB nº 74.071-B, cuja análise será realizada, no item II desta análise.

1) Outras considerações (processo 1.102.185 - em apenso)

Acrescenta-se, por oportuno que, procedendo-se à análise dos fatos denunciados, constantes na Denúncia em apenso - 1.102.185 (peça 2), verificou-se que, para além dos apontamentos denunciados, nos autos de nº 1.101.708, cuja análise inicial já foi realizada por esta Unidade Técnica, às peças de nºs 45 a 50, constou, no relato feito pela denunciante, a seguinte irregularidade, concernente ao Pregão Presencial n. 05/2021, in verbis: **“o processo ocorreu, também, sem observância ao princípio da publicidade, uma vez que a ata e demais documentos da sessão não foram disponibilizados no site da Associação”**, levando a crer uma suposta violação à Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011).

A fim de apurar a procedência desse apontamento, realizou-se uma pesquisa, nesta data, junto ao site da Amesp (www.amesp.mg.gov.br), tendo sido localizada a publicidade dos atos e fatos atinentes ao Pregão Presencial n. 05/2021 e, por via de consequência, sendo improcedente tal apontamento.

II - Fatos e Fundamentos

Em razão desta Unidade técnica apresentar concordância com a análise inicial, à peça de nº 45, a análise da defesa, a seguir, abordará apenas os apontamentos tidos como procedentes (item 9.4.2.2, letras “a.2” e “e” do edital)

II.1 - Da possível ilegalidade da documentação comprobatória da qualificação técnica (item 9.4.2.2, letra “a.2”, do edital)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

a) Defesas apresentadas pelos denunciados (Moacir Franco e Wagner do Couto), conjuntamente, às peças de n^{os} 34, 38 e 59, por meio do Advogado, Dr. José Otávio Ferreira Amaral, OAB n^o 74.071-B.

Os defendentes colacionaram à defesa, os fundamentos da decisão do Pregoeiro, Sr. Wagner do Couto, em face à Impugnação impetrada pela denunciante, junto à Comissão de Licitação da Amesp que, apesar de ter sido acolhida, por ser tempestiva, no mérito, foi-lhe negado provimento e, por via de consequência, mantidas as condições estabelecidas no edital.

Na Impugnação supramencionada, que foi transcrita, na “íntegra”, foram apresentados os seguintes argumentos, concernentes à irregularidade descrita neste item:

- É dever imposto a todas as empresas privadas a constituição da CIPA, salvo empresas com menos de 20 funcionários.
- É obrigatória a adoção de medidas para garantir a saúde e prevenção de Acidentes do Trabalho, por meios claros e objetivos, com o objetivo de conscientizar os funcionários que a execução dos serviços sejam procedidos com o mais alto nível de segurança, conforto e qualidade a todos os envolvidos.
- Que “a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes é uma obrigatoriedade precípua empresarial”.
- Que no ramo de terceirização de mão de obra, inúmeras empresas se aventuram em busca de ganhar processos licitatórios sem o cumprimento básico das obrigações empresariais, causando inúmeros prejuízos aos trabalhadores e aos Órgãos Públicos.
- É dever da Administração Pública, buscar sempre a economicidade, legalidade, eficiência e a garantia do interesse público e, por via de consequência, contratando empresas sérias, idôneas e com expertise no ramo licitado.
- Que a Administração Pública não pode furtar-se da obrigação de fazer com que, nas compras de produtos e serviços, seja exigido das empresas, aquilo que delas são um dever perante a sociedade e a legislação vigente, com o intuito de afastar a responsabilidade subsidiária.
- Que a exigência da Comissão Interna de Prevenção de Acidente não se trata tão somente de exigência editalícia, mas sim, de exigência legal.

Aduziram que, a Amesp busca, em suas licitações, atender o interesse público, ao efetivar contratações de bens e serviços de qualidade e vantajosidade para os entes consorciados.

Acrescentaram que, todas as providências adotadas, em todos os processos licitatórios, são feitas com muito esmero, evitando produtos ou serviços de qualidade inferior, assim como, evitando uma possível inexecução contratual, ao constarem, no edital, as penalidades a serem aplicadas.

Salientaram que, em razão do vulto das licitações promovidas pela Amesp é plenamente justificável a adoção de critérios mais rigorosos quanto à documentação de habilitação exigida dos participantes, ressaltando que, como bem alertou o mestre *José Cretella Júnior*, não se deve reduzir a proposta mais vantajosa ao valor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Nesse sentido, sustentaram que o propósito do certame foi alcançado, eis que a proposta mais vantajosa para a Administração foi selecionada, nos moldes definidos pela Lei 8.666/1993 e 10.520/02, enfatizando que, apesar dos bens licitados serem comuns não se pode afirmar que sejam simples, consoante o disposto no art. 1º, parágrafo único da Lei 10.520/2002.

Para maior compreensão dos fatos, transcreveram os seguintes dizeres do Prof. Jessé Torres Pereira Júnior:

Em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeria simplicidade.

Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser “comum”, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto¹

Pleitearam que, caso sejam consideradas irregulares as exigências editalícias, concernentes à CIPA e a SEMET, pelo contexto fático-jurídico aqui exposto, sejam consideradas justificadas tais exigências, em razão da licitação ter alcançado seu objetivo.

Por fim, cientificaram não ter sido efetivada nenhuma contratação por meio da licitação em questão, tendo, por via de consequência, a Amesp decidido não mais realizar procedimento licitatório com objeto semelhante, por não ser economicamente viável para os Municípios.

b) Análise técnica

Assim dispõe o item 9.4.2.2, letra “e” do edital:

9.4.2. A documentação relativa à qualificação técnica consiste em:

(...)

9.4.2.2. Indicação de Responsável Técnico acompanhado da certidão de inscrição no Conselho Regional de Administração.

(...)

e) Comissão interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) devidamente registrada.

Quanto ao registro da CIPA, deve-se considerar o argumento abordado na análise inicial, que se baseou na seguinte manifestação do TCU, contida no Acórdão nº 2789/2011 (Relator: Exmo. Ministro José Jorge - Plenário - Sessão: 19/10/2011):

5.8.4 Embora efetivamente o artigo 30, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, estabeleça a possibilidade de exigência a título de qualificação técnica de prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, isso não significa que o órgão licitante possa exigir a prova do atendimento de todas as obrigações legais exigidas para as pessoas jurídicas pela lei brasileira. A exigência deverá enquadrar-se no conceito de qualificação técnica do órgão, ter relação com a execução do objeto do contrato e obedecer ao princípio da razoabilidade. Entende-se que a exigência de prova de regularidade junto ao Ministério do Trabalho, Certidão

¹ Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 6ª edição rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Negativa de Multas e Débitos Salariais e comprovação da existência de CIPA não se enquadram nesses critérios. Nesse sentido, a pacífica jurisprudência do TCU citada na notificação da irregularidade (subitem 5.6 acima).

Nesse sentido, entende-se que não se vislumbram, nos autos, elementos de convicção supervenientes que justifiquem a reforma do entendimento inicial desta Unidade Técnica, com relação à procedência do apontamento, em análise, neste item.

II.2 - Da possível ilegalidade nos documentos comprobatórios da qualificação técnica (item 9.4.2.2, letra “a.2”, do edital

a) Defesas apresentadas pelos denunciados (Moacir Franco e Wagner do Couto), conjuntamente, às peças de nºs 34, 38 e 59, por meio do Advogado, Dr. José Otávio Ferreira Amaral, OAB nº 74.071-B

Os defendentes colacionaram à defesa, os fundamentos da decisão do Pregoeiro, em face à Impugnação impetrada pelo denunciante, junto à Comissão de Licitação da Amesp que, apesar de ter sido acolhida, pelo Pregoeiro, Sr. Wagner do Couto, por ser tempestiva, no mérito, foi-lhe negado provimento e, por via de consequência, mantidas as condições estabelecidas no edital.

Não constou, na Impugnação supramencionada, transcrita, na “íntegra”, às peças de nºs 34 e 38, nenhum fundamento ou argumentação concernente à exigência prevista no item 9.4.2.2, letra “a.2”, do edital, qual seja, “apresentação de registro no SESMET”.

Nas justificativas complementares, apresentadas à peça de nº 59, quanto a essa exigência, os defendentes apenas alegaram que, in verbis:

Quando muito, ainda que sejam constatadas como irregulares as exigências relacionadas à CIPA e SEMET, pelo contexto fático-jurídico aqui exposto, restam justificadas tais exigências, considerando, entre outros aspectos, que a licitação alcançou seu objetivo.

Por fim, cientificaram não ter sido efetivada nenhuma contratação por meio da licitação em questão, tendo, por via de consequência, a Amesp decidido por não mais realizar procedimento licitatório com objeto semelhante, por não ser economicamente viável para os Municípios.

b) Análise técnica

Assim dispõe o edital:

9.4.2.2. Indicação de Responsável Técnico acompanhado da certidão de inscrição no Conselho Regional de Administração.

(...)

a.2 - Registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMET, conforme exigência do Ministério do Trabalho.

Quanto à exigência editalícia de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT), considera-se a mesma irregular, pelos mesmos motivos expostos no Acórdão nº 01279/2021-8, do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE/ES), (Relator: Exmo Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo - Plenário - Sessão: 04/11/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Assim consignou o Exmo. Conselheiro Relator em seu voto:

Ocorre que, ao analisar as alegações recursais, a douta equipe técnica asseverou que de fato tal exigência se mostra indevida e ilegal, considerando que o art. 30, inciso IV da Lei 8.666/93 não endossa de forma alguma a exigência ora em análise, muito pelo contrário, isso porque o Quadro II da seção de Anexos da Norma Reguladora nº 4 traz a classificação de risco dos serviços especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho, conforme o número de funcionários de cada estabelecimento. A referida tabela aponta se há necessidade ou não de a empresa ter em seu corpo de funcionários um técnico de alguma área específica, ou mais de um. Havendo um ou mais técnicos, haveria a necessidade de registro em órgão regional do Ministério do Trabalho.

(...)

Desta feita, de acordo com os arts. 30 e 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, a exigência de qualificação técnica (SESMT) debatida viola a isonomia e a competitividade do certame, bem como, restringe a participação dos interessados, motivo pelo qual deixo de acolher as razões recursais quanto a este ponto, concluindo pela configuração da irregularidade. (Grifos nossos)

Com relação às exigências de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMET, também não há elementos que possam elidir o entendimento manifestado, na análise inicial, uma vez que os defendentes apenas se manifestaram, superficialmente, em relação ao referido ponto.

Diante do exposto, considera-se irregular e, por via de consequência, procedente, a exigência prevista no item **9.4.2.2, letras “a.2”** do edital, por não encontrar respaldo, nas Leis Federais nº 8.666/93 e nº 10.520/02.

III - Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência parcial da presente denúncia, por considerar irregulares as exigências previstas nos itens 9.4.2.2, letras “a.2” e “e” do edital, de apresentação de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMET (letra a.2), assim como, de comprovação do registro da Comissão interna de Prevenção de Acidentes - CIPA, (letra “e”), por não encontrarem respaldo, nas Leis Federais nº 8.666/93 e nº 10.520/02, considerando, por via de consequência, procedentes esses apontamentos denunciados.

As sobreditas irregularidades são passíveis de aplicação de multa, ao Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da Amesp, assim como, ao Sr. Wagner do Couto, Pregoeiro.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2024.

Lúcia Helena da M. Fernandes
Analista de Controle Externo, TC -1705-9.