

PROCESSO N°: 1101708

PROCESSO APENSO: 1102185

NATUREZA: Denúncia

DENUNCIANTES: RM Consultoria e Administração de Mão de Obra EIRELI e
Conservadora e Administradora Garcia Serviços EIRELI

JURISDICIONADO: Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí –
AMESP

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Denúncia nº 1101708 (processo Principal) apresentada pela empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra EIRELI, com pedido liminar, em face da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – AMESP, nas pessoas do Pregoeiro, Sr. Wagner Couto, e do Diretor Executivo, Sr. Moacir Franco, pela inobservância dos princípios da isonomia, da legalidade e da competitividade no Edital de Pregão Presencial nº 05/2021.

O objeto do certame é a 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, no valor 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).

Argumenta o denunciante que os documentos exigidos no Edital de Pregão Presencial nº 05/2021 para qualificação técnica dos licitantes são eivados de ilegalidade, visto que a exigência de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) devidamente registrada, prevista no subitem 9.4.2.2.e, não consta no rol taxativo do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, o que caracteriza afronta ao princípio da ampla concorrência. Alega que a previsão de julgamento por menor preço global restringe a participação de empresas com expertise em ramos específicos e que os serviços a serem contratados são variados, alcançando atividades meio e fim, razão pela qual entende que o objeto licitatório deveria ser fracionado com a divisão em itens, visando ampliar

a disputa entre os licitantes. Nesse sentido, requereu, liminarmente, a suspensão do processo licitatório e a procedência do pedido, para declarar a nulidade do certame.

Na mesma linha, versam os autos do processo apenso¹ de nº 1102185, denúncia em face da AMESP formulada posteriormente pela empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços EIRELI. Conforme a denunciante, são ilegais as exigências da documentação relativa à qualificação técnica, estabelecida nos subitens 9.4.2.1, 9.4.2.2 (a.2), 9.4.2.2.e, 9.4.2.3.1 do Edital n.º 01/2021(apresentação de atestado registrado no CRA, registro no SESMT² e registro da CIPA³), tendo em vista que tais documentos não estão previstos no rol taxativo do artigo 30 da Lei 8.666/93.

Em sua regular tramitação, os autos, em cumprimento ao despacho do eminente relator, Cons. Subst. Licurgo Mourão, peça n.º 16, foram submetidos à análise da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios. Naquela oportunidade, o órgão técnico, tendo analisados os apontamentos denunciados, conforme relatório acostado à peça n.º 45, manifestou-se pela procedência parcial da denúncia e pela citação dos responsáveis para apresentação de defesa, uma vez que considerou irregulares as exigências de registro da documentação relativa à qualificação técnica (CIPA e SESMT) estabelecidas no subitem 9.4.2.2 do Edital n.º 5/2021.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação preliminar, em obediência ao disposto no art. 61, § 3º, da Resolução n.º 12/2008⁴. Conforme análise do Órgão Ministerial, peça n.º 47, o objeto do Pregão Presencial nº 05/2021 visa contratar empresa para a terceirização de mão de obra de diversas categorias funcionais em favor dos Municípios que integram a AMESP. Assim, observou que na Planilha-Orçamentária-Terceirização⁵ os “postos de trabalho terceirizados englobam cargos públicos que, habitualmente, são abrangidos nos planos de cargos e salários dos municípios”. Nesse sentido, concluiu que o estudo técnico realizado pela 2ª CFM tratou exclusivamente das irregularidades de natureza licitatória, e, por essa razão, entendeu ser de competência desta Coordenadoria manifestar-se sobre a juridicidade das admissões decorrentes da terceirização de mão de obra estabelecida no Pregão Presencial nº 05/2021.

Acolhida a opinião do *Parquet*, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica, em cumprimento ao despacho do Relator acostado à peça n.º 48.

¹ Termo de Apenso acostado à peça n.º 10

² Segurança e Medicina do Trabalho

³ Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

⁴ Atual art. 66, § 2º, da Resolução n.º 24/PRES./2023, que aprovou o Regimento Interno, em 13/12/2023.

⁵ Anexo IV do edital - Arquivo 241417, peça n.º 3

Conforme o relatório à peça 49 (código do arquivo 3154921), esta Unidade Técnica, com base na doutrina⁶ e na jurisprudência deste Tribunal, Súmula 35⁷, ponderou que a distinção entre atividade-fim e atividade-meio constitui parâmetro fundamental para definir a validade jurídica da terceirização. Pelo estudo realizado, concluiu acerca da matéria que as contratações indiretas da Administração Pública não podem ser afetas às suas atividades-fim.

Em consulta ao *site* da AMESP (<https://amesp.mg.gov.br/licitacao/1939/>), esta Unidade Técnica localizou a planilha com a relação de cargos ofertados pelo Edital de Pregão Presencial nº 05/2021 e respectivos vencimentos. Verificou que apenas 17 (dezesete) cargos referiam-se a transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e semelhantes, em consonância com a Súmula 35 desta Casa. Assim, considerou irregular a oferta dos demais cargos, num total de 57, pela falta de embasamento legal para contratação indireta de pessoal para desempenho de atividades referentes aos cargos de médico, dentista, engenheiro, assistente social, bombeiro hidráulico, calceteiro, entre outros.

Retornados os autos ao, o Ministério Público de Contas, peça n.º 54, o órgão Ministerial opinou pela citação dos responsáveis para a apresentação de defesa e esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas na inicial da denúncia, peça n.º 2, e nos estudos técnicos de peças de n.ºs 45 e 49.

Devidamente citados, em cumprimento ao despacho do Relator, peça n.º 55, o Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da AMESP, e Sr. Wagner do Couto (pregoeiro) apresentaram defesa conjunta, peça n.º 59. As justificativas apresentadas complementarmente trataram das exigências do registro da CIPA registro no SESMT e os aspectos relacionados à terceirização de mão de obra.

Os autos retornaram à 2ª CFM, que, conforme relatório elaborado, peça n.º 61, demonstrou que a defesa apresentada não apresentou elementos novos, suficientes para modificar seu entendimento inicial, assentado na peça n.º 45. Nesse sentido, concluiu pela procedência parcial da denúncia, tendo em vista as exigências estabelecidas no subitem 9.4.2.2 do Edital n.º 5/2021 de apresentação de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMT (letra a.2), e de comprovação do registro da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA, (letra “e”). Alegou que tais exigências não encontram respaldo nas Leis Federais nº 8.666/93 e nº 10.520/02 e se manifestou pelo cabimento de aplicação de multa ao Sr. Moacir Franco e ao Sr. Wagner do Couto pelas irregularidades identificadas.

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Terceirização municipal em face da lei de responsabilidade fiscal. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira (Coord.). Terceirização Na Administração Pública: Boas Práticas E Atualização À Luz Da Nova Lei De Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 229

⁷ 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, limpeza e outras assemelhadas.

Subsequentemente os autos foram redistribuídos à relatoria do Cons. Substituto Telmo Passareli e remetidos a esta Unidade Técnica para elaboração de relatório conclusivo, em cumprimento ao despacho do Relator, peça n.º 55.

É o relatório!

2. ANÁLISE

Preliminarmente releva registrar que esta Unidade Técnica cuidará de analisar a defesa apresentada conjuntamente pelo Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da AMESP e Sr. Wagner do Couto (pregoeiro), relativamente à irregularidade de contratação indireta de 57 cargos ofertados no Edital n.º 5/2021

Vale lembrar que a irregularidade identificada decorreu da manifestação do Ministério Público de Contas no sentido de que fosse analisada a juridicidade das admissões decorrentes da terceirização de mão de obra estabelecida no Pregão Presencial nº 05/2021, uma vez que no conjunto dos cargos objeto da referida terceirização encontravam-se cargos públicos que, habitualmente, são abrangidos nos planos de cargos e salários dos municípios.

Como se verifica na análise inicial, peça n.º 49, esta Unidade Técnica entendeu que os cargos de médico, dentista, engenheiro, assistente social, bombeiro hidráulico, calceteiro, entre outros, constituíam atividade-fim e, como tal não estavam amparados legalmente para serem contratados pela via indireta da terceirização.

Manifestação do Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da AMESP e Sr. Wagner do Couto (pregoeiro)

Assim, a fim de contestar o referido apontamento desta Unidade Técnica, os defendentes demonstraram cronologicamente a evolução histórica e legislativa da terceirização no âmbito da Administração Pública, do Decreto-Lei n.º 200/67, marco legal da terceirização, ao Decreto n.º 9.507/2018, que estabelece diretrizes sobre a execução indireta de serviço na administração pública direta federal, incluindo autarquias e fundações e determina quais atividades não podem ser terceirizadas.

Ressaltaram que esta Casa já enfrentou o tema, por meio da Consulta nº 1024677 e que adotou como critérios para a possibilidade de terceirização de atividades-fim os mesmos critérios estabelecidos no Decreto Federal n.º 9.507/2018. Ponderaram que a vedação constante da

Súmula 35 deste Tribunal⁸ não é absoluta, assim como não é absoluta a vedação de terceirização de mão de obra na Lei Complementar n.º 101/2001⁹.

Por fim, informaram que as terceirizações objeto de análise não ocorreram:

Por derradeiro, informamos que não foi efetivada nenhuma contratação por meio da licitação ora sob análise e, a AMESP decidiu por não mais realizar procedimento licitatório com objeto semelhante, posto não ser economicamente viável para os Municípios

Análise

Em que pesem os argumentos constante da defesa, esta Unidade Técnica mantém o entendimento assentado no relatório inicial, peça n.º 49, e, nesta oportunidade, a fim de avançar no tema, ressalta-se que no conjunto da legislação apresentada sobre a matéria merece destaque o art. 3º do Decreto n.º 9507/2018, tendo em vista que nele se encontra exatamente a resposta ao questionamento acerca da juridicidade das admissões decorrentes da terceirização de mão de obra estabelecida no Pregão Presencial n.º 05/2021, suscitada pelo Ministério Público de Contas, peça n.º 47.

Vale destacar que o Decreto Federal n.º 9.507/2018, embora discipline a matéria no âmbito federal, pode ser usado como referência normativa para a questão aqui tratada:

Decreto Federal n.º 9.507/2018 ...

(...)

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - 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;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - 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. (g.n.)

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. (Revogado pelo Decreto n.º 10.183, de 2019)

⁸ 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.

⁹ Art. 18.

[...]

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Infere-se claramente do dispositivo em destaque que os serviços com atribuição de cargos que constam do plano de cargos e salários da Administração Pública direta não podem ser objeto de terceirização.

Nessa linha de pensamento, colaciona-se excerto do Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 1466/10 - Plenário

4.15.3.1 Da análise empreendida, verificamos que os serviços contábeis e de assessoria jurídica no âmbito do [...] são desempenhados em conjunto, por empregados do quadro efetivo e por pessoas físicas ou jurídicas contratadas para tanto.

4.15.3.2 A legislação e a jurisprudência corrente nesta Corte de Contas apontam para a impossibilidade de que sejam terceirizados serviços relativos às atividades-fim dos órgãos e entidades, **bem como aqueles a contemplados nas atribuições dos cargos que compõem sua estrutura organizacional.**

Importante ressaltar que se na mencionada Consulta n.º 1024677 desta Casa reconheceu-se a possibilidade de terceirização de atividade-fim, desde que adotados os mesmos critérios estabelecidos no Decreto Federal n.º 9.507/2018, não se vislumbra, para viabilização da terceirização contemplada no Edital n.º 5/2021, o cumprimento do inciso IV do art. 3º da referida norma.

Nesse contexto, verifica-se que a legislação que dispõe sobre o plano de cargos e salários de alguns dos municípios que compõem a AMESP reforça o entendimento desta Unidade Técnica pela ilicitude da terceirização ora analisada:

- **Lei Complementar n.º 1590/2005 do Município de Bueno Brandão**
Cargos efetivos: Calceteiro, Dentista, Médico, Engenheiro, Assistente Social;
- **Lei Complementar n.º 4/1994 do Município de Santa Rita de Sapucaí;**
Cargos efetivos: Psicólogo, Médico, Dentista, Enfermeiro, Engenheiro civil, Calceteiro;
- **Lei complementar n.º 08/2009 do Município de Natércia**
Cargos efetivos: Assistente Social, Dentista, Enfermeiro. Médico, Psicólogo, Enfermeiro, Psicólogo;
- **Lei Complementar n.º 56 do Município de São Sebastião da Bela Vista**
- Cargos efetivos: Assistente Social: Assistente Social, Dentista, Enfermeiro, Médico, Psicólogo.

Portanto, considerando que o Edital n.º 5/2021 contempla cargos abrangidos nos planos de cargos e salários dos municípios consorciados e ante a falta de comprovação na legislação dos municípios consorciados de disposição em contrário ou de que se trata de cargos extintos, como estabelecido no inciso IV da art. 3º do Decreto Federal n.º 9507/2018, entende-se como ilícita a terceirização dos 57 cargos identificados no Anexo IV – Planilha-Orçamentária-Terceirização do referido certame.

3. CONCLUSÃO

Pela análise ora realizada, esta Unidade Técnica ratifica seu entendimento de que não cabe terceirização de serviços cujas atribuições são afetas a cargos que compõem a estrutura organizacional da Administração Pública.

Neste sentido, sugere-se, s.m.j., que os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – AMESP sejam orientados a promover concurso público para provimento dos cargos identificados no Anexo IV – Planilha-Orçamentária -Terceirização do referido certame, em obediência ao estabelecido no art. 37, II, da Constituição da República. Na oportunidade, esta Unidade Técnica deixa de sugerir a aplicação de multa à AMESP, tendo em vista a informação do Sr. Moacir Franco, Diretor Executivo da AMESP e Sr. Wagner do Couto (pregoeiro) de que não foi efetivada nenhuma contratação por meio da licitação ora analisada.

CFAA, em 14 de fevereiro de 2025.

Terezinha Rosa de Oliveira
Analista de Controle Externo
TC-1398-3

Vilma do Socorro Vieira Teixeira
Analista de Controle Externo
TC-2104-8

Ao Ministério Público de Contas.

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 17 de fevereiro de 2025, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 55.

Respeitosamente,

Renato Augusto de Sousa Soares
Coordenador da CFAA
TC 3403-4