

Processo nº: 1.101.708 (1.102.185 - Apenso)
Natureza: Denúncia
Denunciante: RM Consultoria e Administração de Mão de Obra EIRELI
Denunciado: Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí - AMESP
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de Denúncia encaminhada pela empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra EIRELI, cujo objeto consiste em supostas irregularidades constantes do edital do Pregão Presencial nº 05/2021, que visa à *“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 que compõe a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – AMESP.”*
2. Após a nossa manifestação preliminar (Peça 54, SGAP), em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram regularmente citados o Diretor Executivo da AMESP, Sr. Moacir Franco, e o pregoeiro, Sr. Wagner do Couto, os quais apresentaram defesa conjunta (Peça 59, SGAP).
3. As razões de defesa foram analisadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão e pela 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça nº 67, SGAP).
4. A **Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão**, após analisar os 57 cargos públicos ofertados pelo Edital do Pregão Presencial nº 05/2021¹, considerou que muitos deles estão contemplados nos planos de cargos e salários dos Municípios integrantes da AMESP, fato que, salvo disposição legal em contrário, impede a terceirização, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018 (Peça nº 67, SGAP).

¹ <https://amesp.mg.gov.br/licitacao/1939/>

5. Diante disso, a Unidade Técnica sugeriu que o **TCEMG** recomendasse aos Municípios integrantes da AMESP a realização dos respectivos concursos públicos, em cumprimento ao comando constitucional do art. 37, II, bem como que deixasse de aplicar multa, pois nenhuma contratação foi efetivada por meio do certame ora analisado.

6. Destaco, a seguir, a conclusão da Unidade Técnica:

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.

7. Em que pese minha concordância com o estudo técnico da **Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão** (Peça nº 67, SGAP), entendo necessário tecer algumas considerações ante a relevância do tema terceirização.

8. É cediço que as **Leis federais nº 13.429, de 2017 e nº 13.467, de 2017**, bem como do **Decreto Federal nº 9.507, de 2018**, alteraram, substancialmente, a sistemática do instituto jurídico da terceirização, até então, disciplinado pela **Lei federal nº 6.019, de 1974** e pela **Súmula 331** do Tribunal Superior do Trabalho.

9. O **Decreto Federal nº 9.507, de 2018**, embora disponha sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, tem balizado

o entendimento jurisprudencial acerca da aplicação do instituto da terceirização por outros entes federativos.

10. Quanto às **vedações** à terceirização na seara pública, o **art. 3º, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018**, estabeleceu que:

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.

§ 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. (Grifos nossos.)

11. O **TCEMG**, em face da novel normatização, alterou seu entendimento para afastar a **aplicação do conceito tradicional de terceirização**, o qual, destaque-se, era pautado nas noções de “atividade-fim” e “atividade-meio”, bem como nos conceitos residuais de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares.

12. Devido às inovações legislativas, o **TCEMG revogou a Súmula nº 35²**, a qual permitia a contratação indireta de pessoal apenas no desempenho das atividades-meio, relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores e outras assemelhadas.

13. Dessa forma, o **TCEMG, à luz das Consultas nºs 1.024.677³ e 1.095.479⁴**, pacificou o entendimento no sentido de **permitir a terceirização** tanto nas atividades-meio quanto nas atividades-fim dos entes públicos, desde que não caracterizem manifestação do poder de

² Súmula 35- 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. (Cancelada no DOC de 28/05/2024- pág.04)

³ Consulta 1.024.677. Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 04/12/2019. Parecer disponibilizado no DOC de 20/12/2019.

⁴ Consulta 1.095.479. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 15/09/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 27/09/2021.

império estatal, observadas as restrições impostas pelo **art. 3º, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018**.

14. No **caso**, o edital do Pregão Presencial nº 05/2021 visou à contratação de empresa especializada em disponibilizar mão de obra aos Municípios da AMESP.

15. Contudo, o edital (“Cargos e Salário Base”), ao prever a terceirização da prestação de serviço, contemplou **57 cargos públicos de natureza diferentes**, os quais destaco a seguir:

ITEM	CARGO
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO 44 HR SEMANAIS
2	AUXILIAR ADMINISTRATIVO 12X36 HORAS DIURNO
3	RECEPCIONISTA 44 HR SEMANAIS
4	RECEPCIONISTA 12X36 DIURNO
5	RECEPCIONISTA 12X36 NOTURNO
6	AUXILIAR DE COZINHA 44HR
7	AUXILIAR DE COZINHA 12X36 DIA
8	AUX DE LIMPEZA/FAXINEIRO/SERVIÇOS GERAIS 44HR
9	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 44HR INSALUBRE 20%
10	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 44HR INSALUBRE 40%
11	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 DIA SEM INSAL
12	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 DIA COM 20% INSAL
13	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 DIA COM 40% INSAL
14	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 NOITE SEM INSAL
15	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 NOITE COM 20% INSAL
16	AUX DE LIMP/FAXINEIRO/SERV GERAIS 12X36 NOITE COM 40% INSAL
17	VARREDORA/GARIL/OPERADOR DE ROÇADEIRA/CARRINHEIRO
18	COLETOR DE LIXO 44 HR
19	AGENTE DE FISCALIZAÇÃO DE RUA 44HR
20	JARDINEIRO 44HR
21	CONTINUO 44 HR
22	TECNICO DE RX/RADIOLOGIA DIA
23	TECNICO DE RX/RADIOLOGIA NOITE
24	TELEFONISTA 36HR
25	MONITOR DE TRANSPORTES/CRECHE/ESCOLA
26	MOTORISTA DE CAMINHÃO/MÁQUINA PESADA
27	MOTORISTA DE ÔNIBUS ESCOLAR/MICROONIBUS ESCOLAR

28	MOTORISTA DE CARRO ATE 7 LUGARES
29	MOTORISTA AMBULANCIA 12X36 DIA
30	MOTORISTA AMBULANCIA 12X36 NOITE
31	PORTEIRO
32	PORTEIRO 12 X 36 DIURNO
33	PORTEIRO 12 X 36 NOTURNO
34	FARMACEUTICO 40HR
35	TECNICO LABORATORIO 44HR
36	TECNICO LABORATORIO 12X36 DIA
37	TECNICO LABORATORIO 12X36 NOITE
38	ENFERMEIRO 12X36 DIA
39	ENFERMEIRO 12X36 NOITE
40	FISIOTERAPEUTA
41	TECNICO DE ENFERMAGEM 12X36 DIA
42	TECNICO DE ENFERMAGEM 12X36 NOITE
43	COZINHEIRO 44 HR
44	COZINHEIRO 12X36 DIURNO
45	AUXILIAR DE SAUDE BUCAL 44HR
46	TECNICO EM SAUDE BUCAL 44HR
47	ATENDENTE DE FARMACIA 44HR
48	MOTORISTA DE COLETA DE LIXO DOMICILAR
49	ROÇADOR/PODADOR
50	SUPERVISOR GERAL
51	ENCARREGADO GERAL
52	ASSISTENTE SOCIAL
53	FARMACEUTICO BIOQUIMICO 12X36 DIA
54	FARMACEUTICO BIOQUIMICO 12X36 NOITE
55	DENTISTA
56	FONOAUDIOLOGO
57	NUTRICIONISTA
58	PSICOLOGO

59	TERAPEUTA OCUPACIONAL
60	MEDICO CLINICO GENERALISTA
61	MEDICO CLINICO GENERALISTA
62	MEDICO PLANTONISTA 12 HORAS
63	MEDICO ESPECIALISTA
64	PEDREIRO
65	AJUDANTE DE OBRAS/SERVENTE
66	BOMBEIRO HIDRAULICO
67	ELETRICISTA
68	PINTOR DE OBRAS
69	MARCENEIRO
70	CALCETEIRO
71	ENGENHEIRO JUNIOR
72	ENGENHEIRO PLENO
73	ENGENHEIRO SENIOR
74	TECNICO DE INFORMATICA

16. A leitura dessa tabela sugere que diversas categorias funcionais previstas no edital (v.g. **médico, dentista, psicólogo, motorista, enfermeiro, engenheiro, assistente social, farmacêutico**), estão, habitualmente, previstas nos planos de cargos e salários dos Municípios.

17. Nesse contexto, endosso a pesquisa exemplificativa feita pela **Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão** que, ao analisar alguns planos de cargos e salários de Municípios integrantes da AMESP, comprovou que os cargos exemplificados estão neles incluídos. Tal fato impede a terceirização, salvo disposição legal em contrário, conforme comando do art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018. Vejamos:

- 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.

18. Nos presentes autos, os Municípios integrantes da AMESP **não** apresentaram dispositivos legais autorizativos da terceirização, bem como **não** informaram se as categorias funcionais previstas no edital da AMESP correspondem a cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito dos respectivos quadros geral de pessoal.

19. Isso posto, concluo pela **antijuridicidade** da terceirização prevista no Pregão Presencial nº 05/2021, o qual, ao visar a contratação de empresa especializada em disponibilizar mão de obra aos Municípios da AMESP, burlou as vedações à execução indireta na seara pública previstas no art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018.

20. Reitero, ainda, a conclusão da Unidade Técnica (Peça nº 67, SGAP) para que o **TCEMG recomende** aos Municípios integrantes da AMESP a realização dos respectivos concursos públicos, em cumprimento ao comando constitucional do art. 37, II.

21. Devido à **suspensão**⁵ do Pregão Presencial nº 05/2021 pela AMESP, entendo que, em que pese a irregularidade da terceirização, não cabe aplicação de multa aos responsáveis:

AVISO DE SUSPENSÃO

PREGÃO PRESENCIAL RP Nº 05/2021

SUSPENSÃO - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO SAPUCAÍ - AMESP - PREGÃO PRESENCIAL, na forma de LICITAÇÃO COMPARTILHADA no tipo MENOR PREÇO GLOBAL, objetivando o REGISTRO DE PREÇOS Nº 05/2021 – Objeto: “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 QUE COMPÕEM A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO SAPUCAÍ – AMESP”, conforme especificações e condições descritas no Termo de Referência. Fica SUSPENSA a sessão pública do dia **18 de Março de 2021 às 09h00 min**, na Sala de Licitações, situada na Rua Comendador José Garcia, nº 774, Centro, Pouso Alegre/MG. Informações: Telefone (35) 3025-5500, e-mail: licitacao@consorcioamesp.com.br ou pelo site www.consorcioamesp.com.br – Wagner do Couto – Pregoeiro.

22. Por último, registro o meu endosso ao estudo técnico conclusivo da **2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (Peça nº 61, SGAP)** que, após analisar a defesa, considerou irregulares, no item **9.4.2.2** do edital, as exigências tanto da letra **“a.2”** (registro do responsável técnico no Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMET) quanto da letra **“e”** (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA), haja vista não encontrarem respaldo nas Leis federais nºs 8.666, de 1993 e 10.520, de 2002:

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.

⁵ chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcglclefindmkaj/https://amesp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Publicacao-de-Suspensao-Pregao-no-05-2021-SITE-AMESP.pdf

23. Pelo exposto, após análise dos autos, este Ministério Público de Contas entende que assiste razão às referidas Coordenadorias Técnicas, motivo pelo qual, com fundamento nos estudos técnicos conclusivos (Peças nºs 61 e 68, SGAP), os quais adota, opina pela **procedência parcial** da Denúncia, porém, sem aplicação de multa aos responsáveis, em razão da suspensão do edital pela AMESP.

24. Por fim, este *Parquet* pugna pela **recomendação** do TCEMG aos **Municípios integrantes da AMESP**, a fim de que eles observem as vedações à terceirização previstas no art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal nº 9.507, de 2018 e, por conseguinte, promovam os respectivos concursos públicos, nos termos do comando constitucional do art. 37, II.

25. É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2025.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas
(ASSINADO DIGITALMENTE)