

Processo: 1101708
Natureza: DENÚNCIAS
Denunciantes: RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli e Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli
Denunciada: Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – Amesp
Responsáveis: Moacir Franco; Wagner do Couto
Apenso: Denúncia n. 1102185
Procuradores: José Otavio Ferreira Amaral, OAB/MG 74.071-B; Abrahão Elias Neto, OAB/MG 55.164
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL PLENO – 9/7/2025

DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. PREGÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECRUTAMENTO, SELEÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. PREGOEIRO. ELABORAÇÃO DO EDITAL. REGISTRO DA COMISSÃO INTERNA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES (CIPA). REGISTRO NO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO (SESMT). REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO (CRA) E DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE REGISTRADO NO CRA. NÃO FRACIONAMENTO DO OBJETO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. ESTRUTURA DE CARREIRA. CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS FUNÇÕES DOS FUNCIONÁRIOS TERCEIRIZADOS E AS ATRIBUIÇÕES DE CARGOS EFETIVOS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. BURLA À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONTRATAÇÃO NÃO EFETIVADA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Considerando que o certame foi realizado sob a égide das Lei n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinassem os editais e que houve delegação da autoridade competente para a atribuição ao pregoeiro de expedir editais, somada à carência de servidores da entidade, afasta-se a irregularidade, em consonância com o entendimento firmado na Consulta TCEMG n. 862137, respondida na sessão plenária de 28/8/2013.
2. Em respeito ao princípio da segregação de funções, como regra geral, o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação não devem participar da elaboração do edital, a fim de afastar a atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, em consonância com o art. 7º, § 1º, da Nova Lei de Licitações.
3. A comprovação de existência de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) não se enquadra no conceito de qualificação técnica do órgão, tampouco guarda relação com a execução do objeto do contrato.
4. Mostra-se irregular a exigência a título de qualificação técnica, na fase de habilitação, do registro ou inscrição da proponente no Conselho Regional de Administração (CRA), bem

como de atestado de capacidade técnica registrado no CRA, por não guardarem pertinência com o objeto licitado, uma vez que a atividade fim a ser desempenhada pela empresa contratada não diz respeito à atividade de administrador, mas sim à prestação de serviços de locação de mão de obra.

5. Nas compras públicas, a regra é o parcelamento do objeto, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, de forma a contribuir para a ampliação da competitividade e para a obtenção da proposta mais vantajosa. Essa margem de discricionariedade do gestor se dá dentro das balizas legais, que deverá averiguar, em cada caso, a possibilidade de parcelar o objeto da licitação em itens ou em lotes.
6. A terceirização de serviços pela Administração Pública não mais é balizada pela noção de atividades meio ou finalísticas, mas sim conforme Decreto Federal n. 9.507/2018, sendo restrita quanto às atividades que envolvam atos decisórios, estratégicos, relacionados ao poder de polícia e regulação ou inerentes às categorias funcionais do órgão ou entidade. Para essas atividades, a regra é o concurso público prevista no art. 37, II, da Constituição da República de 1988, em que a profissionalização dos servidores públicos é garantia da prestação de serviços inerentes ao Estado.
7. Para responsabilização do gestor, faz-se necessário perquirir a existência de prejuízo ao interesse público e à Administração (art. 22, § 2º, da Lindb), bem como qualquer ação deliberada nesse sentido, ou, no mínimo, a falta de cautela elementar, consubstanciada em erro grosseiro (art. 28 da Lindb).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes, as denúncias, em consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, diante das irregularidades constatadas no edital do Pregão Presencial n. 5/2021, sem a aplicação de multa, nos termos da fundamentação desta decisão;
- II) recomendar ao presidente e ao responsável pelo Setor de Licitações da Amesp que, nos próximos certames, tomem as providências cabíveis a fim de:
 - a) evitar que o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação participem da elaboração do edital, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações e em respeito ao princípio da segregação de funções;
 - b) definir os documentos exigidos para fins de habilitação em consonância com os ditames do art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e com a jurisprudência aplicável à matéria;
 - c) considerar, caso haja a opção pelo não parcelamento, a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens e, ainda, o dever de buscar a ampliação da competição a fim de evitar a concentração de mercado, como previsto no art. 47, § 1º, da Lei 14.133/2021;
 - d) observar o disposto nos arts. 5º, 11 e 67, inciso V, da Lei n. 14.133/2021, eis que a obrigatoriedade de inscrição/registro das empresas licitantes no respectivo

conselho profissional deve guardar liame com a atividade principal envolvida na execução do contrato.

- III) recomendar ao presidente da Amesp e aos prefeitos dos municípios associados a tal entidade que, anteriormente à deflagração de licitação com objeto semelhante ao do certame ora analisado, avaliem a consonância da execução indireta com os requisitos discriminados na Consulta TCEMG n. 1024677 e, ainda, no caso de existência de cargos previstos no respectivo plano de cargos e salários municipal para o desempenho das atribuições almejadas, que adotem as medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades seja realizado por servidores dos respectivos quadros permanentes, e, caso necessário, realizem o pertinente concurso público, em conformidade com o art. 37, II, da CR/1988;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 9 de julho de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 9/7/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia apresentada pela empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli, com pedido liminar, em face do Pregão Presencial n. 5/2021, para Registro de Preços, na forma de licitação compartilhada, deflagrado pela Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – Amesp, cujo objeto foi 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 consorciados, no valor de referência 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), conforme inicial constante do arquivo 2414217.

A denunciante aduziu, em síntese, que a elaboração do edital pelo pregoeiro foi ilegal, em violação ao princípio da segregação de funções, visto que a tarefa não constou entre as funções atribuídas ao profissional pela Lei n. 10.520/2002, e que, nos termos do art. 13 da Lei n. 7.984/99, os atos de edição de caráter normativo não poderiam ser objeto de delegação pela autoridade competente.

Especificamente sobre o edital, a denunciante invocou que os documentos exigidos para a qualificação técnica dos licitantes estariam eivados de ilegalidade, visto que o registro da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), previsto no “item 9.4.2.2.e”, não consta no rol taxativo do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, sendo sua exigência contrária ao princípio da ampla concorrência.

Em relação ao objeto do certame, a denunciante alegou que a previsão de julgamento por menor preço global restringiu a participação de empresas com *expertise* em ramos específicos, apontando que os serviços objeto da contratação são variados, alcançando atividades meio e fim. Ademais, ressaltou que tal critério de julgamento, no tocante ao certame ora analisado, comprometeria a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, defendeu que o objeto licitatório deveria ser fracionado, com a divisão em itens, visando a ampliar a disputa entre os licitantes.

Por fim, requereu a procedência da denúncia, a fim de declarar a nulidade do certame.

Recebida a denúncia em 10/5/2021 (arquivo 2417210) e distribuída a esta relatoria, foi determinada a intimação dos srs. Moacir Franco, diretor executivo da Amesp, e Wagner do Couto, pregoeiro, para que prestassem esclarecimentos acerca dos fatos e das irregularidades denunciadas, bem como encaminhassem cópia integral das fases preparatória e externa do Pregão Presencial n. 5/2021, incluindo a ata da sessão pública de 11/5/2021, os contratos administrativos porventura firmados, os aditivos contratuais, as ordens de serviço, as notas de empenho, as notas fiscais e as razões contábeis (arquivo 2421074).

Conforme termo anexado aos autos (arquivo 2457870), foi apensada a este processo, por conexão processual, a Denúncia n. 1102185, formulada pela empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli. Nessa denúncia, a empresa sustentou a exigência ilegal de documentos para a qualificação técnica dos licitantes, quais sejam, registro no Conselho Regional de Administração (CRA); atestado de capacidade técnica registrado no CRA; registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT); e constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), devidamente registrada. Ademais, a denunciante apontou a inobservância do princípio da publicidade, uma vez que a ata e os demais

documentos da sessão não teriam sido disponibilizados no *site* da Amesp (arquivo 2436637 dos respectivos autos).

Regularmente intimados, os srs. Moacir Franco e Wagner do Couto apresentaram informações (arquivo 2566280, repetido em arquivo 2566341), e juntaram documentos (arquivos 2566294 a 2566405).

A unidade técnica efetuou exame inicial (arquivo 2806881), no qual concluiu pela procedência parcial das denúncias e, por conseguinte, se manifestou pela citação dos responsáveis.

O Ministério Público de Contas, em parecer preliminar (arquivo 2975933), opinou pelo envio dos autos à coordenadoria competente para se pronunciar sobre a juridicidade das admissões decorrentes da terceirização de mão de obra constante no Pregão Presencial n. 5/2021.

Em novo despacho (arquivo 2986841), foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, que emitiu relatório (arquivo 3374515), pugnando pela irregularidade da contratação indireta de 57 cargos ofertados no Pregão Presencial n. 5/2021.

Em seguida, o Ministério Público de Contas opinou pela citação dos responsáveis (arquivo 3437436).

No despacho correspondente ao arquivo 3449645, foi determinada a citação de Moacir Franco, diretor executivo da Amesp, e de Wagner do Couto, pregoeiro, para apresentação de defesa em face das irregularidades apontadas nos processos em epígrafe.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta (arquivo 3517577).

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em sede de reexame (arquivo 3664228), entendeu pela procedência parcial da denúncia, por considerar irregulares as exigências previstas nos itens 9.4.2.2, letras “a.2” e “e” do edital, atinentes à apresentação de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT (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 n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, e se posicionou pela aplicação de multa aos responsáveis.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no relatório constante do arquivo 3995355, ratificou seu entendimento inicial de que não cabe terceirização de serviços cujas atribuições são afetas a cargos que compõem a estrutura organizacional da Administração Pública. Nesse sentido, sugeriu que seja recomendado aos municípios integrantes da Amesp a realização dos respectivos concursos públicos, em cumprimento ao comando constitucional do art. 37, II. Não obstante, posicionou-se pelo afastamento da aplicação de multa, pois nenhuma contratação foi efetivada por meio do certame ora analisado.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo (arquivo 4114633), endossou os estudos técnicos referenciados (arquivos 3664228 e 3995355), opinando pela procedência parcial da denúncia, sem aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que o edital se encontra suspenso, não tendo a Amesp efetivado as contratações objeto das denúncias.

Por fim, sugeriu recomendação aos municípios integrantes da Amesp para que observem as vedações à terceirização previstas no art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal n. 9.507, de 2018, e, por conseguinte, promovam os respectivos concursos públicos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da possível afronta ao princípio da segregação de funções em face da elaboração do edital por pregoeiro

A empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli sustentou que o edital sob exame, estatuído sob as regras da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 10.520/2002, foi elaborado pelo pregoeiro, em afronta ao princípio da segregação de funções, posto que a Lei do Pregão não atribuiu tal função a esse agente. É mais, que a Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, proibiu a delegação de atos normativos. Por fim, suscitou jurisprudência do TCU (Acórdão 3381/2013 – Plenário e outros julgados) para demonstrar a ilegalidade (p. 5/7 do arquivo “Representação – Amesp.pdf, arquivo 2414217).

Nos esclarecimentos preliminares prestados (arquivo 2566280, repetido no arquivo 2566341), os Srs. Moacir Franco e Wagner do Couto afirmaram que este último seria o único funcionário do quadro de pessoal, composto por cinco funcionários, com condições técnicas para elaborar o edital, tendo ele se restringido às especificações técnicas do termo de referência elaborado pelo Sr. Moacir Franco e pelo Consultor Técnico, Sr. Carlos Henrique Amaral Rossi, Engenheiro Civil e de Segurança do Trabalho. Por fim, sustentaram que não houve prejuízo ou ofensa aos princípios que norteiam o procedimento licitatório.

No relatório inicial (arquivo 2806881), tomando como base a jurisprudência deste Tribunal de Contas acerca das atribuições do pregoeiro (Denúncias n. 857446 e n. 1007868), a unidade técnica concluiu pela improcedência do apontamento em questão.

Da análise dos autos, verifica-se que o sr. Wagner do Couto atuou como pregoeiro e subscreveu o edital do Pregão Presencial n. 5/2021, tendo sido nomeado pela Portaria n. 1/2021, que lhe delegou tal competência.

Importante destacar que, nas justificativas apresentadas (arquivo 2566280), o pregoeiro Wagner do Couto alegou haver insuficiência de servidores para o exercício desse múnus, eis que na Amesp existiam apenas cinco funcionários (Diretor Executivo; Gerente Administrativo; Assessor Contábil; Assessor Técnico de Engenharia e Auxiliar de Serviços Gerais) e que a sua atuação se ateu às disposições do termo de referência elaborado pelo Diretor da Amesp, sr. Moacir Franco e pelo Consultor Técnico, sr. Carlos Henrique Amaral Rossi, Engenheiro Civil e de Segurança do Trabalho.

A respeito da matéria, destaca-se que na Consulta n. 862137, respondida na sessão plenária deste Tribunal de 28/8/2013, em que foi aprovado por maioria o voto-vista do Conselheiro José Alves Viana, entendeu-se que a elaboração de edital pode ser delegada ao pregoeiro no âmbito da entidade ou órgão promotor do pregão porquanto as atribuições previstas na legislação seriam apenas exemplificativas, conforme ementa transcrita a seguir:

CONSULTA – PREGÃO – CONFECÇÃO E ASSINATURA DO EDITAL PELO AGENTE PÚBLICO QUE ATUARÁ COMO PREGOEIRO – POSSIBILIDADE – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE O PREGOEIRO ASSINE O EDITAL – AS ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO INDICADAS NA LEGISLAÇÃO REGENTE SÃO EXEMPLIFICATIVAS – NO ÂMBITO DA ENTIDADE OU ÓRGÃO PROMOTOR DO PREGÃO A AUTORIDADE COMPETENTE PODE DELEGAR A ATRIBUIÇÃO DE ELABORAR EDITAIS DETERMINANDO A TITULARIDADE DESTA COMPETÊNCIA, PODENDO SER COMETIDA AO PREGOEIRO A ATRIBUIÇÃO DE ASSINAR O EDITAL DE PREGÃO.

Considerando que a legislação federal e estadual em vigor permitem ao pregoeiro ter atribuições outras que não somente aquelas que elencam; que as leis federal e estadual não estabelecem quem tem competência para expedir o edital; que o decreto estadual permite que a autoridade competente delegue a atribuição de expedir editais, entende-se que cada unidade administrativa deve gerir as suas contratações, determinando, no âmbito de sua autonomia organizacional, a titularidade e competência para elaborar editais de pregão, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinem os editais de pregão.

Nesse contexto, em relação à situação examinada nos autos, considerando que o certame foi realizado sob a égide das Lei n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinassem os editais e que houve delegação da autoridade competente para a atribuição ao pregoeiro de expedir editais, somada à carência de servidores na Ames p para tal, entende-se, em consenso com a unidade técnica e o órgão ministerial, pela **improcedência** da denúncia quanto a este item.

Todavia, cumpre observar que, à vista das disposições da nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, deve-se evitar que seja atribuída ao pregoeiro a elaboração de editais, em respeito, notadamente, ao princípio da segregação de funções.

Vale destacar que, partindo da leitura do art. 53 da Lei n. 14.133/2021, Jamil Manasfi e Amanda Guiomarino¹, em artigo publicado no portal do Professor Dr. Ronny Charles, ressaltam que, ao final da fase preparatória (antiga fase interna), o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação (encerrando a instrução processual sob o aspecto jurídico), tendo o legislador, portanto, tratado da análise da minuta do edital e de seus anexos como último estágio produzido na fase preparatória.

Salientam que no § 3º do art. 53 houve a previsão de que, encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação, conforme o art. 54², fato esse que marca o começo da fase de seleção do fornecedor e o início da atuação do Agente de Contratação, Pregoeiro ou Comissão de Contratação.

Com isso, conforme os referidos autores, fica evidente que não é função do agente de contratação, do pregoeiro ou da comissão de contratação a confecção do edital, tendo em vista que o documento é produzido na fase preparatória e a atuação dos referidos personagens só tem início na fase de seleção do fornecedor com a publicação do aviso de licitação e a divulgação do inteiro teor do edital e seus anexos.

Nesse mesmo sentido, vale ressaltar a lição de Joel de Menezes Niebuhr³, segundo o qual:

As funções do agente de contratação, do pregoeiro e de comissão de contratação são, em essência, as mesmas. A atribuição deles é pôr em prática o edital, conduzindo a fase externa da licitação, recebendo documentos e propostas, procedendo ao julgamento, à classificação das propostas, à habilitação, recebendo os recursos e, enfim, tomando todas as providências necessárias até levar o processo de licitação à autoridade competente para que ela decida sobre sua homologação ou não.

¹ Artigo intitulado: “Nova Legislação, Velhas Polêmicas: Afinal, o Agente de Contratação, Pregoeiro e Comissão de Contratação devem elaborar o Edital?”. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/nova-legislacao-velhas-polemicas-afinal-o-agente-de-contratacao-pregoeiro-e-comissao-de-contratacao-devem-elaborar-o-edital/>>. Acesso em 16 de maio de 2025.

² Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

³ NIEBURH, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. revista e ampliada. Editora Fórum.2022. Versão eletrônica. p. 564.

Nesse contexto, em respeito ao princípio da segregação de funções, entende-se que, como regra geral, o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação não devem participar da elaboração do edital, a fim de afastar a atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações.

Ante o exposto, deve ser recomendado ao presidente da Amesp e ao responsável pelo Setor de Licitações da respectiva entidade que, nos próximos certames, tomem as providências cabíveis a fim de evitar que o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação participem da elaboração do edital, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações e em respeito ao princípio da segregação de funções.

II.2. Da ilegalidade do registro da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) para fins de habilitação

A denunciante, empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli, argumentou que o item 9.4.2.2, letra “e” do Pregão Presencial n. 5/2021, estaria exigindo, de forma irregular, o registro da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) para fins de habilitação no certame. Afirmou que tal exigência não encontra amparo no rol do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, ocasionando restrição indevida à ampla competitividade (p. 7/12 da inicial - arquivo 2414217).

Na Denúncia em apenso (n. 1102185, na inicial “Denúncia.pdf”, arquivo 2436637), a empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli também se manifestou contrariamente à previsão contida no item 9.4.2.2, letra “e” do edital.

O referido item assim dispôs:

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.

Nos esclarecimentos preliminares prestados (arquivo 2566280, repetido em arquivo 2566341), os srs. Moacir Franco e Wagner do Couto reiteraram que a exigência de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) devidamente registrada se fundamentou na Norma Regulamentadora n. 5 do Ministério da Economia – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e na Convenção Coletiva de Trabalho que exigia que empresas privadas com 20 ou mais funcionários deveriam constituí-la, além da obrigatoriedade da adoção de medidas que visassem garantir a Saúde e Prevenção de Acidentes do Trabalho e, assim, o desempenho de serviços com mais alto nível de segurança, conforto e qualidade para todos os envolvidos.

Ressaltaram 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”. Por fim, ressaltaram que a exigência do registro da CIPA não se tratou de previsão editalícia equivocada, mas sim de exigência legal.

A unidade técnica, no relatório constante do arquivo 3664228, reiterou sua análise inicial (arquivo 2806881), na qual destacou o entendimento do TCU, contido no Acórdão n. 2789/2011⁴, no tocante à exigência de título de qualificação técnica de prova de atendimento

⁴ 5.8.4 Embora efetivamente o artigo 30, inciso IV, da Lei n° 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

de requisitos previstos em lei especial. Nesse sentido, concluiu pela procedência da denúncia quanto a esse tópico diante da irregularidade da exigência de registro da CIPA, eis que não se enquadra no conceito de qualificação técnica do órgão, nem guarda relação com a execução do objeto do contrato.

O Ministério Público de Contas endossou o aludido estudo técnico no sentido da irregularidade da exigência contida no item 9.4.2.2, letra “e”, do edital do Pregão Presencial n. 5/2021, opinando, igualmente, pela procedência da denúncia neste ponto (arquivo 4114633).

É verdade que o inciso IV do art. 30 da Lei n. 8.666, de 1993, previu que poderia ser solicitada prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando fosse o caso, e que desde que relacionado ao conceito de qualificação técnica da empresa licitante.

Todavia, conforme destacado pela unidade técnica, e em consonância com a jurisprudência do TCU, a comprovação de existência de CIPA não se enquadra no conceito de qualificação técnica do órgão, tampouco guarda relação com a execução do objeto do contrato.

Somado a isso, tem-se que os responsáveis não apresentaram argumentos suficientes para afastar a ocorrência dessa irregularidade, razão pela qual, em consonância com os órgãos instrutivo e ministerial, reputa-se **procedente** a denúncia quanto a este item.

Quanto à responsabilização dos agentes públicos, afasta-se a aplicação de multa, uma vez que a Amesp reconheceu a inviabilidade econômica da contratação para os municípios consorciados, não tendo efetivado as contratações objeto do Pregão Presencial n. 5/2021, inexistindo, assim, prejuízo ao interesse público ou à Administração, nos termos do art. 22, § 2º, da Lindb.

Na oportunidade, recomenda-se ao presidente e ao responsável pelo Setor de Licitações da Amesp que, nos futuros certames, tomem as devidas providências para que os documentos exigidos para fins de habilitação sejam definidos em consonância com os ditames do art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e com a jurisprudência aplicável à matéria.

II.3. Do não fracionamento do objeto

A denunciante, empresa RM Consultoria e Administração de Mão de Obra Eireli, argumentou que a opção pelo julgamento por “menor preço global” não considerou o fracionamento do objeto do Pregão Presencial n. 5/2021, frustrando, assim, a obtenção de melhor proposta, eis que competia à Administração, ainda na fase interna do certame, a realização de estudo para verificação dos melhores procedimentos a serem adotados visando ao interesse público, bem como a justificativa de tais escolhas. Ademais, enfatizou que tal opção ensejou indevida restrição à competitividade do certame porquanto várias empresas poderiam prestar parcela dos serviços licitados.

Ademais, assinalou que, pela leitura da planilha orçamentária da terceirização de mão-de-obra⁵, o total previsto de postos de trabalho era de 184.447, sendo que a empresa deveria, então, comprovar que gerenciava ou havia gerenciado mão de obra para 50% do total dos cargos, de

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 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). (Acórdão n. 2789/2011 – Plenário. Mini. Rel. José Jorge, j. em 19/10/2011). (grifos nossos).

⁵ Disponível em: <<https://amesp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Anexo-VIII-Planilha-Orçamentaria-Terceirizacao-de-Mao-de-Obra-Republicado.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2025.

acordo com a cláusula 9.4.2.3.1⁶ do edital, sendo, portanto, a quantidade de 92.223 postos de serviços, a ser executado durante 3 anos, o que impossibilitaria a habilitação de empresas “com expertise em ramos específicos”. Nesse sentido, salientou que tal exigência reforçaria a irregularidade da licitação em lote único por preço global.

Na manifestação apresentada (arquivo 2566280, repetido em arquivo 2566341), os responsáveis Moacir Franco e Wagner do Couto aduziram que a adoção da licitação do tipo menor preço global foi feita em conformidade com as súmulas n. 247 do TCU e n. 114 do TCE/MG e que, diante da impossibilidade de gerenciamento de várias empresas prestadoras de serviços de terceirização de mão de obra, optou-se, no caso concreto, pela licitação em lote único.

Para além, argumentaram que a interpretação adequada do item 9.4.2.3.1 do edital seria diversa à dada pela denunciante, uma vez que o edital apenas exigiu a comprovação de que as licitantes contratassem “no período de três anos pelo menos 50% dos 57 (cinquenta e sete) cargos descritos no Termo de Referência”.

E mais, que “dada a peculiaridade dos serviços, seu desmembramento em vários itens, geraria, além de dificuldades na gestão contratual, maior preço e ainda, inviabilizaria a implementação da solução”.

Com isso, os responsáveis suscitaram que o fracionamento seria “opção de caráter excepcional e condicionada à viabilidade técnica e econômica, bem como à inexistência da perda de economia de escala”, o que não foi o caso identificado no objeto do Pregão Presencial n. 5/2021.

A unidade técnica, no exame constante do arquivo 2806881, destacou que, de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas, a regra é a divisibilidade do objeto da licitação, conforme o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, mas que, em licitações que envolvam “diversidade de serviços, o parcelamento ou não do objeto deve ser aferido em cada caso, considerando-se a viabilidade técnica, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, a ausência de perda de economia de escala e a ausência de prejuízo ao conjunto a ser contratado”.

Neste sentido, considerando o posicionamento deste Tribunal quanto à matéria, a documentação juntada aos autos e os esclarecimentos prestados preliminarmente pelos responsáveis, somada à ausência de comprovação, pela denunciante, de indícios de efetivo dano ao certame quanto ao item em tela, a unidade técnica concluiu pela improcedência da denúncia neste ponto.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo (arquivo 4114633), encampou o estudo técnico consubstanciado no arquivo 2806881.

Inicialmente, registra-se que, tanto na Lei n. 8.666/1993, quanto na nova Lei n. 14.133/2021 (art. 40, §§ 2º e 3º, e art. 47), a regra é o parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, devendo ser observada pelos gestores públicos.

No mesmo sentido, a Súmula n. 247 do TCU estabelece que:

⁶ 9.4.2.3. Para segurança da contratação, nos termos da legislação vigente, deverá ser comprovada aptidão e experiência mínima e anterior através da seguinte documentação:

9.4.2.3.1. Atestado(s) de capacidade técnica em nome do licitante, fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado(s) na entidade profissional competente, Conselho Regional de Administração (CRA), atestando que o licitante executou de forma efetiva serviços semelhantes ao objeto licitado, no quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do total dos cargos constantes no termo de referência, por período não inferior a 3 (três) anos (TCU – Acórdão 1214/2013 – Plenário), devendo constar, obrigatoriamente, endereço, telefone e identificação do responsável pela emissão para possíveis diligências, caso necessário.

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Esta Corte de Contas também sumulou entendimento no mesmo sentido:

Súmula 114 - É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Contudo, ressalte-se que o parcelamento poderá encontrar óbices de ordem operacional, técnica e econômica, como, por exemplo, dificuldades na execução do objeto ou aumento de despesas administrativas. Logo, em tais casos, não há que se falar em parcelamento do objeto, sob pena de se colocar em risco a própria finalidade da licitação.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho leciona:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. [...]. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. [...]. Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos. Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução das despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação dos custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.⁷

Destaca-se que, dentro das balizas legais, ao gestor é dada certa margem de discricionariedade, o qual deverá averiguar, em cada caso, a possibilidade de parcelar o objeto da licitação em itens ou em lotes, conforme os critérios de conveniência e oportunidade. Na sequência, caberá a ele escolher, também, a opção que melhor atenda o interesse público sem comprometer a execução e/ou economicidade dos serviços.

Em relação à situação examinada, verifica-se que foram aglutinados itens bastantes distintos, que poderiam ser prestados por empresas diversas, haja vista que os cargos que compuseram o

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev., atual. e ampl.. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 440.

objeto licitado foram de serviços gerais, roçador, motorista, porteiro, recepcionista, telefonista, enfermeiro, médico, engenheiro, psicólogo, farmacêutico, fisioterapeuta, dentista etc⁸.

Além disso, observa-se que o valor da licitação foi expressivo - R\$331.086.501,49 (trezentos e trinta e um milhões, oitenta e seis mil quinhentos e um reais e quarenta e nove centavos), e objetivou atender 18 municípios integrantes da Amesp, quando do lançamento do Edital do Pregão Presencial n. 5/2021⁹, em abril de 2021, quais sejam: Bueno Brandão; Cachoeira de Minas; Careaçú; 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.

Ademais, verifica-se que os defendentes não apresentaram documentos nem argumentos sólidos que justificassem o não parcelamento do objeto.

Assim, diferentemente do entendimento da unidade técnica e do órgão ministerial, observa-se que, em razão da regra do parcelamento do objeto, a aglutinação de itens de natureza diversa, embora guarde pertinência com o poder discricionário do Administrador, deveria ter sido devidamente motivada e a autoridade ter exposto os fatos ou circunstâncias que ensejaram a sua escolha, bem como a norma legal aplicada, o que não foi observada no presente caso, eis que os denunciados se limitaram a dizer (p. 15, arquivo 2566341), que:

[...] o objeto foi reunido em LOTE Único por se tratar de uma solução composta, ou seja, não há como gerenciar várias empresas prestadoras de serviços de terceirização de mão de obra, pelas características de soluções desta natureza.

Dada a peculiaridade dos serviços, seu desmembramento em vários itens, geraria, além de dificuldades na gestão contratual, maior preço e ainda, o que inviabilizaria a implementação da solução.

Tem-se que a opção da Administração de não parcelar o objeto, ausentando-se de elencar reais motivos que determinassem a indivisibilidade do objeto e que comprovassem a viabilidade técnica e econômica, acarretou indevida restrição à ampla concorrência, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, razões pelas quais, considera-se **procedente** a denúncia quanto a este apontamento.

Todavia, conforme exposto nos itens antecedentes desta fundamentação, deixa-se de aplicar multa aos responsáveis, com espeque no art. 22, § 2º, da Lindb, por não ter a Amesp prosseguido com as contratações pertinentes ao Pregão Presencial n. 5/2021, eis que reconheceu a sua inviabilidade econômica para os municípios consorciados, ausente, portanto, prejuízo ao interesse público e à Administração.

Por fim, recomenda-se ao presidente e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da Amesp que, nos futuros certames, caso haja a opção pelo não parcelamento, sejam considerados a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens e, ainda, o dever de buscar a ampliação da competição a fim de evitar a concentração de mercado, como previsto no art. 47, § 1º, da Lei 14.133/2021.

⁸ Discriminação dos cargos disponíveis em: <https://amesp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Cargos-e-Sal-Base.pdf>. Acesso em: 2 jun.2025.

⁹ Disponível em: <https://amesp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/Edital-Pregao-no-05-2021-Terceirizacao-de-Mao-de-Obra-Republicado.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

II.4. Da exigência de apresentação de registro no Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT

Na denúncia em apenso (n. 1102185, na inicial “Denúncia.pdf”, arquivo 2436637), a denunciante, empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli, pugnou pela irregularidade da exigência relativa ao registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT (item 9.4.2.2, letra “a.2” do edital).

O edital assim dispôs:

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 (*sic*), conforme exigência do Ministério do Trabalho.

A unidade técnica entendeu que tal exigência violou a isonomia e a competitividade do certame, bem como restringiu a participação de interessados, tomando como fundamento os motivos insertos no Acórdão do TCE-ES n.01279/2021-8 - Plenário¹⁰, *in verbis*:

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)

Desta feita, a unidade técnica considerou irregular a exigência prevista no item 9.4.2.2, letra “a.2” do edital, por não encontrar respaldo nas Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, pelo que concluiu pela procedência da denúncia quanto a este tópico.

O MPC, no parecer conclusivo (arquivo 4114633), ratificou o estudo técnico incluído no arquivo 2806881.

Nas razões de justificativa (arquivo 2566280, repetido no arquivo 2566341), os responsáveis Moacir Franco e Wagner do Couto não se manifestaram especificamente quanto a este apontamento. Ademais, na defesa conjunta (arquivo 3517577), os responsáveis apenas assinalaram que “[...] quando muito, ainda que sejam constatadas como irregulares as exigências relacionadas à CIPA e SEMT (*sic*), pelo contexto fático-jurídico aqui exposto resta justificadas (*sic*) tais exigências, considerando, entre outros aspectos, que a licitação alcançou seu objetivo”.

¹⁰ Tribunal de Contas do Espírito Santo – TCE/ES. Acórdão n.01279/2021-8 - Plenário. Cons. Rel. Rodrigo Coelho do Carmo, j. 4/11/2021.

Nos termos do que dispunham os arts. 30 e 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, aplicáveis ao caso, entende-se, na linha do posicionamento apresentado no item anterior, que a exigência de registro no serviço especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT para a prestação dos serviços licitados não se sustenta, haja vista a ausência de indicação de norma legal que a amparasse, tampouco de justificativa pertinente.

Ademais, entende-se que tal exigência de qualificação técnica pode implicar indevida restrição à competitividade do certame, razão pela qual, em consenso com a unidade técnica e com o MPC, conclui-se pela **procedência** da denúncia quanto a este apontamento de irregularidade.

Não obstante, deixa-se de aplicar multa aos responsáveis, com fundamento no art. 22, § 2º, da Lindb, ante a inviabilidade econômica da contratação objeto do Pregão Presencial n. 5/2021 pelos municípios consorciados, não havendo que se falar em prejuízo ao interesse público ou à Administração.

Por fim, a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, valorizando-se a atuação pedagógica desta Corte, reitera-se a recomendação constante no item II.2 desta fundamentação.

II.5. Da exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) e de apresentação de atestado de capacidade registrado no CRA

Na denúncia em apenso, a empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli, pugnou pela irregularidade da exigência constante do item: “9.4.2.1 - Registro do licitante, no Conselho Regional de Administração – CRA”. Também questionou a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica registrado no CRA, estabelecida no item 9.4.2.3.1 do edital.

A unidade técnica considerou regular a exigência de tais registros fundamentada no inciso I e § 1º do art. 30¹¹ da Lei n. 8.666/1993 e na Lei n. 4.769/1965 que previu a administração e seleção de pessoal dentre as atividades dos profissionais técnicos de Administração (arquivo 2806881).

Os responsáveis afirmaram que as atividades licitadas se inseriram naquelas de prerrogativa exclusiva de bacharéis em Administração, tais como seleção, recrutamento e administração de pessoas, de forma que, nos termos da Lei n. 4.769/1965, seria obrigatório o registro junto ao CRA dos Atestados de Capacidade Técnica que versassem sobre as atividades de Administração e Seleção de Mão de Obra (arquivo 2566280, repetido no arquivo 2566341).

Aduziram mais, que a Amesp sempre teve por objetivo em suas licitações, atender ao interesse público, efetivando contratações de bens e serviços de qualidade e vantajosos para os entes consorciados.

Acrescentaram que todas as providências foram adotadas pela Amesp em seus procedimentos licitatórios, tendo sido feitas com muito esmero, evitando produtos ou serviços de qualidade inferior, bem como possível inexecução contratual.

¹¹ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...] §1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público e privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas às exigências a: [...] I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Por fim, salientaram que, em razão do vulto das licitações promovidas pela Amesp, era plenamente justificável a adoção de critérios mais rigorosos quanto à documentação de habilitação exigida dos participantes, ressaltando que a proposta mais vantajosa não deve estar adstrita ao valor.

Na defesa correspondente ao arquivo 3517577, informaram que não foi efetivada nenhuma contratação por meio do Pregão Presencial n. 5/2021, tendo a Amesp decidido por não realizar outros procedimentos licitatórios com objetos semelhantes, diante da inviabilidade econômica para os municípios consorciados.

A unidade técnica, no reexame constante do arquivo 3664228), ratificou sua análise inicial pela improcedência da denúncia quanto a este item (arquivo 2806881), o que foi encampado pelo MPC no parecer conclusivo (arquivo 4114633), sem acréscimo de ponderações.

Inicialmente, observa-se que o Tribunal de Contas da União – TCU¹² entende, como regra, que não seria pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, uma vez que a atividade-fim de tais empresas não se relaciona diretamente com ações de administração.

Quanto ao apontamento de irregularidade, vale registrar trecho do recente Acórdão n. 284/2025-TCU- Plenário, de relatoria Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 12/02/2025, *verbis*:

11. Outra irregularidade constatada foi a exigência indevida de registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA). Nos termos do art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021, essa exigência só se justifica quando o serviço prestado se enquadra no escopo de fiscalização do conselho, o que não ocorre no caso dos serviços licitados. **A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que empresas de locação de mão de obra não precisam de registro no CRA para participar de licitações da Administração Pública Federal, sendo a obrigatoriedade de inscrição em conselho profissional condicionada à atividade básica da empresa ou a natureza do serviço prestado a terceiros. No caso, a exigência de CRA seria aplicável apenas se a atividade-fim da contratação estivesse diretamente relacionada à do administrador.** (Grifos nossos)

Em consonância com esse entendimento, esta Corte de Contas já entendeu que a obrigatoriedade ou não de inscrição/registo das empresas licitantes no respectivo conselho profissional guarda liame com a atividade principal envolvida na execução do contrato, conforme entendimento exposto no acórdão proferido pela Primeira Câmara, na sessão do dia 4/4/2019, quando da apreciação da Denúncia n. 951616, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho¹³.

No caso concreto, verifica-se que a licitação objetivou 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 consorciados, revelando que a atividade fim a ser desempenhada pela empresa contratada não diz respeito à atividade de administrador, mas sim à prestação de serviços de locação de mão de obra.

¹² Acórdão 4608/2015-Primeira Câmara, TC 022.455/2013-2, relator Ministro Benjamin Zymler, j. em 18/8/2015: “Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/80”.

¹³ Vide outras decisões no mesmo sentido: Denúncias n. 1040600 (11/8/2020); n 1101657 (7/4/2022) e n. 1084546 (6/5/2021), n. 951616 (2/4/2019).

Dessa maneira, ao exigir como qualificação técnica, na fase de habilitação, o registro ou inscrição da proponente no Conselho Regional de Administração (CRA), bem como a apresentação de atestado de capacidade técnica registrado no CRA, a Amesp inseriu exigências indevidas, por não guardarem pertinência com o objeto licitado, o que poderia ensejar indevida restrição à ampla competitividade do certame.

Ante todo o exposto, diferentemente do posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, reputa-se **procedente** a denúncia neste ponto.

Para fins de responsabilização dos gestores, faz-se necessário perquirir a existência de prejuízo ao interesse público e à Administração (art. 22, § 2º, da Lindb), bem como qualquer ação deliberada nesse sentido, ou, no mínimo, a falta de cautela elementar, consubstanciada em erro grosseiro (art. 28 da Lindb).

Como a Amesp não deu seguimento à contratação do objeto do Edital do Pregão Presencial n. 5/2021, por ter reconhecido a sua inviabilidade econômica para os municípios consorciados, deixa-se de aplicar multa aos responsáveis, com fundamento no art. 22, § 2º, da Lindb, diante ausência de prejuízos ao interesse público e à Administração.

Todavia, recomenda-se ao presidente e ao atual responsável pelo Setor de Licitações da Amesp que, nos futuros certames, tomem as devidas providências para que sejam observados o disposto nos arts. 5º, 11 e 67, inciso V, da Lei n. 14.133/2021, eis que a obrigatoriedade de inscrição/registo das empresas licitantes no respectivo conselho profissional deve guardar liame com a atividade principal envolvida na execução do contrato.

II.6. Da ausência de publicidade

Nos autos em apenso (Denúncia n. 1101708), a empresa Conservadora e Administradora Garcia Serviços Eireli relatou que o processo licitatório ocorreu “sem a observância ao princípio da publicidade, uma vez que a ata e demais documentos da sessão não foram disponibilizados no *site* da Associação”, contrariando o disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011).

A propósito do apontamento, em pesquisa no *site* da Amesp (<<https://amesp.mg.gov.br/licitacao/1939/>>), a unidade técnica constatou a publicidade dos atos e fatos atinentes ao Pregão Presencial n. 5/2021, pelo que concluiu pela improcedência da denúncia neste ponto (arquivo 3664228), o que foi ratificado pelo MPC no parecer conclusivo constante do arquivo 4114633.

Assente com o entendimento dos órgãos instrutivo e ministerial, tendo sido dada publicidade aos atos do Pregão Presencial n. 5/2021, constando, inclusive, o ato de suspensão do certame, tem-se por **improcedente** a denúncia quanto a esta irregularidade denunciada.

II.7. Da irregularidade na previsão de contratação indireta de 57 cargos ofertados no edital

Na manifestação preliminar (arquivo 2975933), o Ministério Público de Contas sugeriu que fosse analisada a juridicidade das admissões decorrentes da terceirização de mão de obra estabelecida no Pregão Presencial n. 5/2021, uma vez que, no conjunto dos cargos objeto da referida terceirização constavam cargos públicos que, habitualmente, seriam abrangidos nos planos de cargos e salários dos municípios associados.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no relatório incluído no arquivo 3374515, ao analisar os 57 cargos públicos ofertados no Edital do Pregão Presencial n. 5/2021, constatou

que somente 17¹⁴ relacionaram-se com cargos de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e semelhantes. Os demais 40 cargos foram voltados para médicos, dentistas, psicólogos, motoristas, enfermeiros, engenheiros, assistentes sociais e farmacêuticos, que, além de constituírem atividade-fim, estavam previstos nos planos de cargos e salários de Municípios integrantes da AMESP, senão veja-se:

- **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.

E como tal, observou que não poderiam ser contratados pela via indireta da terceirização, salvo disposição legal em contrário, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal n. 9.507, de 2018, que embora discipline a matéria no âmbito federal, poderia ser usado como referência normativa para a questão aqui tratada, vejamos:

Decreto Federal n. 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

¹⁴ 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 ate 7 lugares;
15. Motorista ambulância 12x36 dia;
16. Motorista ambulância 12x36 noite;
17. Motorista de coleta de lixo domiciliar;

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. (Grifos nossos)

§ 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 (Revogado pelo Decreto n. 10.183, de 2019).

Sendo assim, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal concluiu pela ilegalidade na contratação de mão de obra terceirizada voltada à atividade-fim da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – Amesp (arquivo 3374515).

Os responsáveis Moacir Franco e Wagner do Couto ressaltaram, na defesa correspondente ao arquivo 3517577, que, cronologicamente, a evolução histórica e legislativa da terceirização no âmbito da Administração Pública, pelo Decreto-Lei n. 200/1967, foi um marco legal da terceirização, além de ter o Decreto n. 9.507/2018 estabelecido diretrizes sobre a execução indireta de serviço na administração pública direta federal, incluindo autarquias e fundações, determinando quais atividades não poderiam ser terceirizadas.

Ressaltaram, mais, que essa Corte de Contas já havia enfrentado o tema em prejulgamento de tese, na Consulta n. 1024677, adotando como critérios para a possibilidade de terceirização de atividades-fim, aqueles estabelecidos no Decreto Federal n. 9.507/2018.

Com isso, ponderaram que a vedação inserida na Súmula 35 deste Tribunal não foi absoluta, assim como não o foi a vedação de terceirização de mão de obra na Lei Complementar n. 101/2001, cujo art. 18, § 1º, previu que: “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”.

Por fim, os defendentes informaram que as terceirizações objeto de análise nestes autos não ocorreram, posto que não houve a efetivação de nenhuma contratação, desistindo a Amesp de realizar outro procedimento licitatório com objeto semelhante, por reconhecer a inviabilidade econômica para os municípios associados.

No reexame (arquivo 3664228), a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal reiterou o entendimento constante no relatório inicial (arquivo 3374515) e sugeriu que seja recomendado aos municípios integrantes da Amesp a realização dos respectivos concursos públicos, em cumprimento ao art. 37, II, da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo (arquivo 4114633), enfatizou que os municípios integrantes da Amesp não apresentaram os dispositivos legais autorizativos da terceirização, bem como não informaram se as categorias funcionais previstas no edital da Amesp correspondiam a cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito dos respectivos quadros gerais de pessoal, pelo que concluiu pela antijuridicidade da terceirização prevista no Pregão Presencial n. 5/2021, por burlar as vedações à execução indireta previstas no art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal n. 9.507, de 2018.

Primeiramente, ressalte-se que o entendimento expresso na Súmula n. 35 deste Tribunal está superado em face da Consulta n. 1024677, tendo a referida súmula sido cancelada em 28/5/2024, *verbis*:

SÚMULA 35 (CANCELADA NO D.O.C. DE 28/05/2024 – PÁG. 4 E D.O.C. 27/06/2024 - pág. 22)

(Modificada no D.O.C. de 07/04/2014 – pág. 04)

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.

Na Consulta n. 1024677, ficou assim ementado:

CONSULTA. LEI N. 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS.1) As normas da Lei n. 6.019/74 referentes ao contrato de trabalho temporário se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista, mas não se aplicam à administração direta, às autarquias e às fundações públicas, para as quais o art. 37, IX, da CR/88 estabeleceu regime jurídico específico. 2) As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) 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.3) As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam às empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pelo art. 173, da CR/88, salvo quando os serviços demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes as dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários. A vedação não se aplica caso implique contrariedade aos princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

Logo, a terceirização de serviços pela Administração Pública não mais é balizada pela noção de atividades meio ou finalísticas, mas sim conforme o Decreto n. 9.507/2018, sendo vedada quanto às atividades que envolvam atos decisórios, estratégicos, relacionados ao poder de polícia e regulação ou inerentes às categorias funcionais do órgão ou entidade, em consonância com a Consulta n. 1024677.

Isso porque restou superada a ideia de que a terceirização se pauta pelas noções de atividade-fim ou atividade-meio, ou mesmo de atividades “materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, mas que, dentro do novo cenário, configura desenvolvimento de um fenômeno de descentralização e desconcentração que vem de longa data, é possível a terceirização de todas as atividades, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, que não detenham natureza típica de Estado e que não reflitam o seu poder de império¹⁵.

No caso sob exame, conforme destacado pela unidade técnica, verifica-se que a execução indireta dos serviços licitados somente poderia recair no desempenho de atividades que não caracterizem manifestação do poder de império estatal, tampouco sejam inerentes a cargos

¹⁵ Consulta 1054024. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/2/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 18/3/2021.

previstos no plano de cargos e salários dos municípios associados, relacionadas, a princípio, aos 17 cargos ofertados no Edital do Pregão Presencial n. 5/2021 referentes a serviços gerais, roçador, motorista, porteiro, recepcionista, telefonista e outros semelhantes.

Logo, a proibição de terceirização incidiria nos 40 cargos destinados a médicos, dentistas, psicólogos, enfermeiros, engenheiros, assistentes sociais e farmacêuticos, entre outros, inerentes às categorias funcionais dos entes consorciados, haja vista estarem previstos nos planos de cargos e salários de alguns dos municípios integrantes da AMESP.

A propósito, conforme bem observado pelo órgão ministerial, os municípios integrantes da Amesp não apresentaram dispositivos legais autorizativos da terceirização, tampouco informaram se as categorias funcionais previstas no edital correspondem a cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito dos respectivos quadros de pessoal.

Diante desse cenário, e em consonância com o entendimento dos órgãos instrutivo e ministerial, conclui-se que foi irregular a previsão da contratação de serviços que devem ser exercidos por pessoas devidamente investidas em cargo público, condição que tem como pressuposto, salvo motivação, a aprovação no respectivo concurso público, nos termos do art. 37, *caput*, e inciso II, da Constituição da República de 1988, razões pelas quais tem-se por **procedente** a denúncia quanto a este apontamento.

Contudo, deixa-se de aplicar multa aos responsáveis, com fundamento no art. 22, § 2º, da Lindb, por não terem sido efetivadas as contratações objeto do Edital do Pregão Presencial n. 5/2021, eis que a Amesp reconheceu a sua inviabilidade econômica para os municípios consorciados, ausente, portanto, prejuízo ao interesse público e à Administração.

Todavia, recomenda-se ao presidente da Amesp e aos prefeitos dos municípios associados a tal entidade que, anteriormente à deflagração de licitação com objeto semelhante ao do certame ora analisado, avaliem a consonância da execução indireta com os requisitos discriminados na Consulta TCEMG n. 1024677 e, ainda, no caso de existência de cargos previstos no respectivo plano de cargos e salários municipal para o desempenho das atribuições almejadas, que adotem as medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades seja realizado por servidores dos respectivos quadros permanentes, e, caso necessário, realizem o pertinente concurso público, em conformidade com o art. 37, II, da CR/1988.

III – CONCLUSÃO

Por tais fundamentos, em consenso com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, entendo pela procedência parcial das denúncias, diante das irregularidades constatadas no edital do Pregão Presencial n. 5/2021.

No entanto, considerando a ausência de prejuízo ao interesse público e à Administração, com fundamento no art. 22, § 2º, da Lindb, deixo de aplicar multa aos responsáveis, uma vez que a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – Amesp reconheceu a inviabilidade econômica das contratações objeto do Pregão Presencial n. 5/2021 pelos municípios consorciados, não tendo havido, portanto, a efetivação de tais contratações.

Recomendo ao presidente e ao responsável pelo Setor de Licitações da Amesp que, nos próximos certames, tomem as providências cabíveis a fim de:

- i) evitar que o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação participem da elaboração do edital, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações e em respeito ao princípio da segregação de funções;

- ii) definir os documentos exigidos para fins de habilitação em consonância com os ditames do art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e com a jurisprudência aplicável à matéria;
- iii) considerar, caso haja a opção pelo não parcelamento, a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens e, ainda, o dever de buscar a ampliação da competição a fim de evitar a concentração de mercado, como previsto no art. 47, § 1º, da Lei 14.133/2021;
- iv) observar o disposto nos arts. 5º, 11 e 67, inciso V, da Lei n. 14.133/2021, eis que a obrigatoriedade de inscrição/registo das empresas licitantes no respectivo conselho profissional deve guardar liame com a atividade principal envolvida na execução do contrato.

Ademais, recomendo ao presidente da Amesp e aos prefeitos dos municípios associados a tal entidade que, anteriormente à deflagração de licitação com objeto semelhante ao do certame ora analisado, avaliem a consonância da execução indireta com os requisitos discriminados na Consulta TCEMG n. 1024677 e, ainda, no caso de existência de cargos previstos no respectivo plano de cargos e salários municipal para o desempenho das atribuições almejadas, que adotem as medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades seja realizado por servidores dos respectivos quadros permanentes, e, caso necessário, realizem o pertinente concurso público, em conformidade com o art. 37, II, da CR/1988.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

jc/rb

