

## Esclarecimentos e impugnações



12:48:34

Fechar

<b>Órgão ou entidade:</b>	1050 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR DO ESTADO DE M.G.
<b>Número do pregão:</b>	1051005 000035/2023
<b>Objeto da licitação:</b>	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e apoio administrativo.
<b>Data da licitação:</b>	19/06/2023
<b>Edital:</b>	<a href="#">Arquivo do edital</a>
<b>Nº da Solicitação:</b>	0001
<b>Tipo de solicitação:</b>	Impugnação
<b>Situação:</b>	Enviada
<b>Data:</b>	12/06/2023 12:31
<b>Mensagem:</b>	<p>Ao Senhor Pregoeiro Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023 PROCESSO LICITATÓRIO Nº 08/2023 PROCESSO DE COMPRA SIAD Nº 35/ 2023 ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO S&amp;M SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 04.350.057/0001-71, licitante interessada em participar do processo licitatório nº 08/2023, por seu representante legal adiante assinado, vem, tempestivamente impetrar a IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA, ao Edital de Pregão Eletrônico nº 10/2023 publicado pela Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais com data de realização prevista para dia 19 de JUNHO de 2023, nos termos dos documentos anexo. Atenciosamente,</p> <p>Joseane Custodio dos Santos Representante Legal S&amp;M Serviços Ltda</p>

**Ao Senhor Pregoeiro**  
**Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023  
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 08/2023  
PROCESSO DE COMPRA SIAD Nº 35/ 2023

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO

S&M SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 04.350.057/0001-71, licitante interessada em participar do processo licitatório nº 08/2023, por seu representante legal adiante assinado, vem, tempestivamente impetrar a IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA, ao Edital de Pregão Eletrônico nº 10/2023 publicado pela **Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais** com data de realização prevista para dia 19 de JUNHO de 2023, pelos fatos e fundamentos de direito a seguir articulados.

#### DOS FATOS

Em breve resumo, esta Administração determinou a publicação do edital epigrafado para contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação, higienização, jardinagem, copeiragem, recepção, motorista, telefonista, apoio administrativo, portaria e garagista, a serem executados nas dependências do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, por meio de alocação de mão de obra exclusiva, com fornecimento de materiais, produtos de consumo, máquinas e equipamentos

O edital prescreve que, além do regramento atinente à modalidade eleita (Lei 10520/020), também determina que a licitação seja regida subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93. Logo, ele deverá observar todos os requisitos necessários previstos na Lei de Licitações, sob pena de violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis às licitações e contratos administrativos.

Diante disso, o edital deve respeitar os dispositivos contidos nos referidos instrumentos legais, fazendo repetir as exigências previstas naqueles diplomas, bem como não inserindo exigências não previstas nos mesmos. Destarte, o edital não pode ficar além ou aquém das normas em comento, mas ao seu lado, em conformidade com estas, para poder atingir os fins previstos, bem como respeitar os princípios regentes das licitações.

#### 2. Do instituto da impugnação

A licitação é o procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para futuro contrato administrativo. Por intermédio da licitação, como sabemos, a administração oferece a todos os eventuais interessados em contratar com a administração a possibilidade de apresentarem suas propostas, de acordo com condições pré-definidas em um instrumento convocatório. O procedimento é decorrência natural do princípio da isonomia e prestigia também o interesse público, por vezes materializado na promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse procedimento, tem-se o edital como o instrumento de maior importância por conter as regras que disciplinam a competição. Antes de ser levado ao conhecimento do público, é elaborado por meio de diversos procedimentos internos, que comumente envolvem a participação de diversos setores do órgão ou entidade.

Nessa chamada “fase interna” da licitação, é definido o objeto da futura contratação, são checados

os requisitos formais, as cláusulas do futuro contrato, as condições de pagamento, dentre outros. Antes da efetiva publicidade, o edital deve ser objeto de cuidadosa revisão e controle de legalidade — a administração está adstrita aos termos da lei, reza a Constituição, e seus atos devem ter respaldo legal prévio - . A chave inicial para uma licitação que atinja os seus objetivos é a elaboração de um edital adequado às normas e ao interesse público que a Administração garantindo assim, seja homenageado o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

Impugnar significa atacar, combater, contradizer, reprimir determinada cláusula ilegal ou que fira os princípios gerais das licitações e da Administração Pública (art. 3º, da Lei 8.666/93 c/c art. 37, da CF/88). Na licitação, a impugnação é o ato que instrumentaliza a possibilidade de controle do edital por parte de seus destinatários, a saber: licitantes e cidadãos em geral. O instrumento da impugnação é também utilizado para a solicitação de esclarecimentos a respeito de cláusulas editalícias incompreensíveis, contraditórias ou obscuras.

Assim, fundados os argumentos trazidos nas impugnações, em razão dos princípios da legalidade e da autotutela, a Administração deve anular seus atos ilegais. Desta forma, ainda que a impugnação intempestiva possa não ser conhecida pela administração, seus termos devem ser objeto de atenção e fundamento para atuação direta na correção de ilegalidade porventura verificada.

A existência de reservas às impugnações por parte da administração não deixa de ser natural, pois imagina-se que os agentes públicos tenham se esmerado no cumprimento das leis e almejem um procedimento célere. Entretanto, a impugnação deve ser vista com bons olhos: mais que denúncia, trata-se de um ato voluntário colaborativo praticado pelo licitante ou pelo cidadão.

Além do mais, trata-se de um instrumento essencial para auxiliar os órgãos de controle, sobretudo no que se refere à análise e compreensão de questões técnicas intrincadas ligadas ao objeto ou aos requisitos de participação. Como regra, o licitante tem mais conhecimento das questões técnicas relativas à sua atuação no mercado do que a Administração, e por isso seus questionamentos em temas que podem afrontar a competitividade devem ser objeto de atenção. Por essas razões, a Administração Pública deve estimular as impugnações conferindo maior eficiência e moralidade nos atos praticados para efetivamente configurar uma competição isonômica e pautada em critérios objetivos, claros e justos.

Posto isto, requer o recebimento da presente petição de impugnação, conferindo-a status de documento colaborativo a fim de contribuir para a realização de procedimento licitatório isonômico e eficiente

### 3. Das modificações necessárias

Referido instrumento convocatório informa no item 7, as regras para ACEITABILIDADE E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA.

Entretanto há uma determinação no subitem 7.1.6. 1 totalmente em desacordo com os preceitos contidos na Lei pertinente as licitações e contratações com a Administração Pública PRECIPUAMENTE EM OFENSA A DEFESA DO ERARIO PUBLICO .

Vejamos a ilegalidade constatada.

7.1.6. No preenchimento das planilhas a licitante deve observar:

7.1.6.1. Módulo 1:

Deverão ser observados para cada posto os salários **previstos no item 4.2. do Termo de Referência;**(destacamos)

Não há previsão legal ou justificativa cabal no instrumento convocatório que ampare tal exigência, qual seja, **FIXAÇÃO DE PISO SALARIAL MÍNIMO SUPERIOR AOS PREVISTOS NAS CONVENÇÕES COLETIVAS E na média salarial do mercado QUE ABRANGEM A FUNÇÕES LICITADAS.**

Os valores precificados no item 4.2 do Termo de Referência é superior em média em mais de 20% do piso mínimo salarial previsto nas Convenções coletivas utilizadas para elaboração do preço de referência, sendo que para a função de cargo de garçom, assistente administrativo e supervisor é superior em mais de 100%.

Valores salários estipulados pelo Tribunal de Justiça Militar

<b>Cargo</b>	<b>QuantitativoEstima do</b>	<b>Jornada</b>	<b>Salário</b>
Faxineiro	10	220 h/mês	R\$ 1.769,64
Limpador de Vidros	1	220 h/mês	R\$ 1.769,64
Trabalhador braçal	1	220 h/mês	R\$ 1.769,64
Jardineiro	1	150 h/mês	R\$ 1.504,17
Copeiro	1	220 h/mês	R\$ 1.769,64
Garçom	4	220 h/mês	R\$ 2.799,99
Motorista - Veículos até 7 lugares	2	220 h/mês	R\$ 2.780,23
Telefonista	2	150 h/mês	R\$ 2.247,41
Recepcionista	5	220 h/mês	R\$ 2.791,63
Assistente Administrativo	15	220h/mês	R\$ 2.918,16
Assistente de Direção Superior	3	200h/mês	R\$7.043,85
Assistente de Direção Superior – Estatístico	1	200 h/mês	R\$7.043,85
Porteiro	1	150 h/mês	R\$1.400,00
Garagista	1	220 h/mês	R\$ 2.151,53
Supervisor	1	220 h/mês	R\$ 4.079,22

Valores salários previstos nas Convenção Coletivas utilizadas pelo TJM/MG pra elaboração do valor do Termo de referência. (Sindicato dos Empregados em Edifícios, Condomínios, empresas prestadoras de serviços de asseio, conservação, higiene, desinfecção, portaria, vigia, cabineiros de Belo Horizonte e Sindicato das Empresas de Asseio Conservação do Estado de Minas Gerais;), documentos anexos.

<b>Cargo</b>	<b>QuantitativoEstima do</b>	<b>Jornada</b>	<b>Salário</b>
Faxineiro	10	220 h/mês	R\$ 1.440,40
Limpador de Vidros	1	220 h/mês	R\$ 1.577,37
Trabalhador braçal	1	220 h/mês	R\$ 1.440,40

Jardineiro	1	150 h/mês	R\$ 1.367,42
Copeiro	1	220 h/mês	R\$ 1.440,40
Garçom	4	220 h/mês	R\$ 1.440,40
Motorista - Veículos até 7 lugares	2	220 h/mês	R\$ 2.780,23
Telefonista	2	150 h/mês	R\$ 2.247,41
Recepcionista	5	220 h/mês	R\$ 2.472,68
Assistente	15	220h/mês	R\$ 1.640,00
<b>Administrativo</b>			
Assistente de Direção Superior	3	200h/mês	R\$7.043,85
Assistente de Direção Superior – Estatístico	1	200 h/mês	R\$7.043,85
Porteiro	1	150 h/mês	R\$1.271,33
Garagista	1	220 h/mês	R\$ 2.151,53
Supervisor	1	220 h/mês	R\$ 2.793,90

Destarte, apenas em caráter excepcional, o TCU admite a fixação de salários acima do piso da categoria, mas desde que haja a "devida fundamentação", vinculada às condições concretas de mercado que, comprovadamente, respaldem as justificativas apresentadas na fase de planejamento da contratação.

Tal entendimento foi incorporado no inciso VI do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017, em atenção às recomendações exaradas pelo TCU:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de VI - definir o valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, salvo nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente;

A jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de somente ser admitida a exigência de "piso salarial mínimo acima daquele estabelecido em convenção coletiva de trabalho, desde que o gestor comprove que os patamares fixados no edital da licitação são compatíveis com os preços pagos pelo mercado para serviços com tarefas de complexidade similar" (Acórdão nº 2.758/2018-Plenário).

Nas contratações de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme extrai-se da análise da jurisprudência do TCU, como premissa básica, ser "vedada a fixação de piso salarial mínimo [...] admitindo-se a flexibilização de tal vedação em situações específicas" (Acórdão nº 2.799/2017-1ª Câmara

No caso de contratação de serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, atento à regra de não fixação de um valor salarial mínimo, em decorrência do disposto no art. 611-B, IV, da CLT, o "valor mínimo salarial" que deverá ser observado, em regra, é o piso estabelecido em convenção da categoria abrangida no objeto do certame, que podem ser diferentes ao do que utilizada pelo agente público ao elaborar o valor de referência para a contratação.

Para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, esse pacto laboral deve ser rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes (Acórdão TCU nº 614/2008-Plenário)

Ressaltamos por oportuno que existem outras convenções coletivas pertinentes as funções licitadas diferentes da utilizada e informada no Anexo I Termo de Referência que podem perfeitamente atender a demanda licitada sem prejuízo da qualidade da prestação dos serviços.

Nesse contexto, deve ser considerada para fins de elaboração da proposta comercial outras convenções coletiva vigentes que abranjam as atividades licitadas vinculadas a atividade comercial da empresa.

Segue PARECER AUDIN-MPU Nº 324/2021 sobre o tema :

Referência : Ofício nº 3040/2021-PRMG/SE. PGEA nº 0.02.000.000048/2021- 86. Assunto : Administrativo. Regularidade do Pregão nº 2/2021. Contratação de empresa de prestação de serviços continuados de recepcionista, copeira e garçom. Interessado : Secretaria Estadual. Procuradoria da República em Minas Gerais, que assim se pronunciou

Ainda, partindo-se da premissa que o Administrador Público tem a obrigação legal de cumprir fielmente a legislação que rege a coisa pública , **PROTEGENDO ACIMA DE TUDO O ERÁRIO PÚBLICO** deve elaborar o instrumento convocatório – Edital de modo a permitir que a concorrência seja feita de forma bastante clara e objetiva, somente sendo permitido exigir dos concorrentes itens que não tornem o procedimento licitatório francamente direcionado ou excludente, sem qualquer justificativa técnica para tal.

Sob tal aspecto, a Lei de Licitações é bastante clara quando, no artigo 3º, regulamenta os princípios do procedimento licitatório:

“Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento).

Em nota explicativa da Advocacia-Geral União, constante na minuta do “Edital de Pregão Eletrônico” disponível no link: [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/714621](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/714621), é informado que “quando a prestação dos serviços envolver a utilização de mão-de-obra vinculada a uma ou mais Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), a Administração deverá utilizar as CCTs que comprovadamente estejam em vigor, ainda que não depositadas nas Superintendências Regionais do Trabalho, e indicar aquelas utilizadas para a elaboração da planilha estimativa de valores.” Nesta minuta consta a seguinte redação para ser utilizada como modelo:

“7.4.3.2. A fim de assegurar o tratamento isonômico entre as licitantes, bem como para a contagem da anualidade prevista no art. 3º, §1º da Lei n. 10.192/2001, informa-se que foram utilizadas as seguintes convenções coletivas de trabalho no cálculo do valor estimado pela Administração.

7.4.3.2.1. [indicar as convenções coletivas quando for o caso];

7.4.3.2.2. O(s) sindicato(s) indicado(s) nos subitens acima não são de utilização obrigatória pelos licitantes (Acórdão TCU nº 369/2012), mas sempre se exigirá o cumprimento das convenções coletivas adotadas por cada licitante/contratante.”

Segue recente Acórdão do TCU sobre o assunto:

Acórdão 1097/2019 Plenário  
(Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

*Licitação. Proposta. Preço. Demonstrativo de formação de preços. Convenção coletiva de trabalho. Categoria profissional. Atividade econômica. Enquadramento. Orçamento estimativo. Cessão de mão de obra.*

Na elaboração de sua planilha de formação de preços, o licitante pode utilizar norma coletiva de trabalho diversa daquela adotada pelo órgão ou entidade como parâmetro para o orçamento estimado da contratação, tendo em vista que o enquadramento sindical do empregador é definido por sua atividade econômica preponderante, e não em função da atividade desenvolvida pela categoria profissional que prestará os serviços mediante cessão de mão de obra (art. 581, § 2º, da CLT e art. 8º, inciso II, da Constituição Federal).

*Acórdão 2406/2016 – Plenário É irregular vincular o reajuste salarial a uma convenção coletiva específica, tendo em vista a possibilidade de existir mais de uma CCT aplicável a categoria. Cita os acórdãos 959/2013-P; 4589/2015 – 2º Câmara e 2673/2015-P. Teve embargos de declaração no Acórdão 3048/2016-P. Mantido o Acórdão. Licitação*

*Acórdão 369/2012 do TCU-Não pode a Administração indicar o Sindicato que deverá ser adotado pelos licitantes, conforme entendeu o, através do qual se recomenda à Administração que "abstenha-se de indicar, em suas licitações, **o acordo ou convenção coletiva de trabalho que deverá ser respeitado**, não deixando de exigir, de todo modo, que as convenções coletivas sejam cumpridas pelos licitantes e/ou contratantes, conforme jurisprudência desta Corte de Contas e do Tribunal Superior do Trabalho".*

*Acórdão nº 2.144/2006-Plenário 43. **A fixação, no edital de licitação, de valor mínimo para remuneração de prestadores de serviço praticamente retira a margem de variação a menor das propostas de preços a serem ofertadas**, uma vez que a remuneração da mão-de-obra, em regra, tem um altíssimo peso no custo total desses contratos. Assim, pode-se dizer que tal valor mínimo impede que o critério de julgamento pelo preço seja avaliado em sua amplitude, uma vez que as propostas ficam limitadas ao valor mínimo estipulado, de maneira que não serão apresentadas propostas exequíveis com preços menores aos estipulados.*

Não se deve perder de vista que no procedimento licitatório, bem como em toda e qualquer atividade da Administração, devem ser atendidos os princípios da impessoalidade e moralidade (caput do art. 37), além do princípio da isonomia (CF, art. 5º, caput).

Consoante as lições do já mencionado MARÇAL JUSTEN FILHO, prescrevem o seguinte:

"O administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, "só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei". Não pode este por atos administrativos de qualquer espécie (decreto, portaria, resolução, instrução, circular etc.) proibir ou impor comportamento a terceiro, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, ampara a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro.

"Temos, pois, que, enquanto no mundo privado se coloca como apropriada a afirmação de que o que não é proibido é permitido, no mundo público assume-se como verdadeira a ideia de que a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza."

"O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos realizados pela Administração Pública, ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija.

Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

Assim, não há como deixar de constatar a flagrante discriminação, que contraria, expressamente, o que asseveram os mencionados princípios.

Cumpra informar que existem outras convenções coletivas pertinentes as funções licitadas com salários e benefícios diferentes aos sugeridos no termo de referência que podem perfeitamente serem utilizadas pelos licitantes.

A título de prova emprestada, segue decisão análoga a esta discutida em que assim se pronunciou

*TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 018.412/2019-0*

*GRUPO I – CLASSE VI – Plenário*

*TC 018.412/2019-0*

*Natureza: Representação*

*Entidade: Senado Federal*

*Interessado: Senado Federal*

*Representação legal: Antônio Carlos Costa Santos (OAB/DF*

*8.379), Iago Ruas (OAB/DF 58.162) e Edvaldo Fernandes da Silva (OAB/DF 19.233).*

*SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ACERCA DE SUPOSTA IRREGULARIDADE EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO. VALORES SUPERIORES AOS PREVISTOS NA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. QUANTITATIVO DE EMPREGADOS SUPERDIMENSIONADO. DETERMINAÇÃO PARA NÃO PRORROGAÇÃO DO CONTRATO RESULTANTE DO CERTAME EXAMINADO. ARQUIVAMENTO. Acórdão:*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa El Dorado Serviços Profissionais Eirelli – EPP, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, reportando supostas irregularidades no edital do pregão eletrônico 57/2019, promovido pelo Senado Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 235 e 237, VI, do RI/TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, determinar à Diretoria-Geral do Senado Federal que se abstenha de prorrogar o contrato 53/2019, decorrente do pregão eletrônico 57/2019, adotando, tempestivamente, as medidas necessárias à realização de novo certame com vistas à sua substituição, em razão das seguintes irregularidades, observadas no edital da licitação:

9.2.1. fixação no edital de valores mínimos de salários superiores aos praticados pelo mercado, sem que a medida estivesse amparada na complexidade do objeto e/ou na necessidade de alocação de prestadores de serviço com qualificação diferenciada, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993;

9.2.2. fixação de jornada de trabalho de quarenta horas semanais, inferior às 44 previstas na



convenção coletiva de trabalho 2019/2019 firmada entre o Seac/DF e o Sindiserviços/DF, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993;

9.2.3. ausência de cálculo de produtividade por servente considerando a diversidade de ambientes abrangidos pela contratação, impedindo o adequado dimensionamento do objeto, em afronta ao inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.

9.3. dar ciência desta decisão à representante e ao Senado Federal.

9.4. com fundamento no art. 169, II, do RI/TCU, arquivar os presentes autos, sem prejuízo do monitoramento, pela Selog, do cumprimento da medida determinada no subitem 9.2.

10. Ata nº 47/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/12/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2963-47/19-P.1

#### DO PEDIDO

Ante as razões de direito aduzidas, espera a Impugnante que seja recebida e processada a presente impugnação que ao final deve ser integralmente acolhida para que seja procedida a ALTERAÇÃO do EDITAL, **SUPRIMINDO** o exigido no subitem 7.1.6.1. Módulo 1: Deverão ser observados para cada posto os salários previstos no item 4.2. do Termo de Referência;(destacamos)

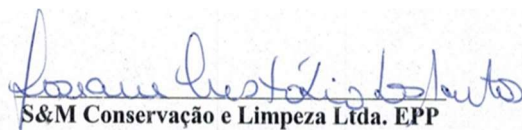
Previsão para que os licitantes possam utilizar na elaboração da planilha de formação de preço, **valores para salários e benefícios nos termos dos instrumentos coletivos a qual se acham vinculados**, resguardados a abrangência territorial e profissional das funções licitadas, bem como prestigiar a competitividade no certame.

Caso não haja acolhimento desta Impugnação, o que se admite somente como forma de argumento, requer seja a mesma encaminhada à autoridade superior para apreciação e julgamento, de onde se espera, receba integral provimento, por tratar-se de medida que refletirá a verdadeira distribuição de

J U S T I Ç A !

P. Deferimento.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2023

  
S&M Conservação e Limpeza Ltda. EPP  
CNPJ.: 04.350.057/0001-71  
Joseane Custodio dos Santos – Sócia/Diretora  
CPF: 049.707.686-17

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.172/2018-7

Natureza: Representação

Órgão: Senado Federal

Representante: El Dorado Serviços Profissionais Eireli.

Representação legal: Izabelle Marques Ferreira Polido (55.212/OAB-SP) e outros, representando El Dorado Serviços Profissionais Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SENADO FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO 50/2018. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CERTAME UTILIZADO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO NAS DEPENDÊNCIAS DO COMPLEXO ARQUITETÔNICO E NAS RESIDÊNCIAS OFICIAIS DO SENADO FEDERAL. PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

#### RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela El Dorado Serviços Profissionais Eireli – EPP, com pedido de medida cautelar inaudita altera parte, na qual sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018 realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

2. O valor estimado da contratação foi de R\$ 52.103.307,36 e a sessão pública ocorreu em 5/6/2018, sagrando-se vencedora a Intelit Service Ltda. pelo valor de R\$ 48.069.749,28.

3. As irregularidades alegadas pela representante consistiriam em:

3.1. estabelecimento de preços mínimos para os salários previstos no edital com valor superior ao fixado na convenção coletiva de trabalho (CCT) das categorias e ao preço de mercado;

3.2. estabelecimento, no edital, de jornadas de trabalho com 30 horas semanais em vez das 44 horas semanais previstas na CCT;

3.3. indicação de empresas fornecedoras de vale alimentação (Sodexo, Alelo e Visa Vale) na minuta contratual.

4. Diante das supostas ilicitudes, a representante requereu, em essência:

4.1. o conhecimento da representação;

4.2. a concessão de medida liminar, inaudita altera parte, para suspender o certame até decisão final;

4.3. no mérito, a apuração dos fatos narrados.

5. Instruído inicialmente o feito (peça 8), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) propugnou pelo conhecimento da representação e pela realização de diligência e oitiva prévia do Senado Federal.

1

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

6. Promovidas as medidas, o feito foi novamente examinado pela Selog, cuja instrução passo a transcrever no essencial (peça 26):

“PERIGO DA DEMORA

(...)

2. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de o certame encontrarse em fase de adjudicação e de, conseqüentemente, o contrato dele decorrente estar em vias de ser assinado.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

(...)

3. O atual contrato, 68/2015, firmado com a empresa Servegel Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda. (CNPJ 01.608.603/0001-33), foi objeto de análise no TC 016.647/2015- 7. Por meio do item 1.7.1 do Acórdão 1.805/2017-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), o TCU determinou que o Senado Federal se abstinésse de prorrogar o referido instrumento para os grupos 1 e 2 do pregão eletrônico 45/2015, “a não ser pelo prazo estritamente necessário à realização de novo processo licitatório, uma vez que não houve, no referido pregão, o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º da IN-SLTI/MP 3/2011, o que resultou em ofensa ao princípio da isonomia”. 4. Portanto, diante da impossibilidade de prorrogação do contrato atualmente vigente e da expiração de sua vigência em 30/7/2018 (peça 4), está caracterizado o pressuposto do perigo da demora reverso, uma vez que os serviços licitados são essenciais ao funcionamento das atividades do órgão.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

(...)

**Item a do Ofício:**

Manifestação do órgão/entidade:

a) a contratação pretendida mostra-se necessária para dar suporte às atividades legislativas do Senado Federal (peça 17, p. 3);

b) os valores salariais, em que pesem serem superiores aos pisos das respectivas categorias estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho, são razoáveis e não destoam dos praticados no mercado, bem como observam o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (peça 17, p. 4);

c) o estabelecimento desses valores visa à eficiente execução contratual por profissionais melhor qualificados; além disso, não implica em benefícios diretos à contratada, tampouco cria obstáculos à competição (peça 17, p. 4);

d) a impugnação do edital apresentada pela empresa El Dorado foi julgada improcedente (peça 17, p. 4-5);

e) na definição das remunerações, foram considerados os valores praticados no contrato anterior (peça 17, p. 5);

f) as faixas salariais são inferiores ao montante mínimo capaz de atender às necessidades do trabalhador e de sua família, de R\$ 3.810,36, segundo cálculos do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), referentes a julho/2017 (peça 17, p. 5-6);

g) a jurisprudência do TCU é oscilante quanto à possibilidade de fixação, no edital, de remuneração mínima acima dos valores pactuados em convenção coletiva de trabalho e em outras contratações similares da Administração Pública (peça 17, p. 6-7);

h) há contradição entre o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixação de preços mínimos, e no art. 44, § 3º, da mesma lei, que não admite preços incompatíveis com os de mercado (peça 17, p. 7-8);

i) no Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, o Relator, Ministro Marcos Vinícios Vilaça, entendeu que o estabelecimento de pisos para as categorias que não os possuísem normatizados por convenções coletivas não infringiria o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 (peça 17, p. 8-9);

2

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

j) no Acórdão-TCU 290/2006-Plenário, o Relator, Ministro Augusto Nardes, salientou que a utilização de salário-base não implicaria necessariamente em preço mínimo para o serviço (peça 17, p. 9);

k) no Acórdão-TCU 614/2008-Plenário, o Relator, Ministro Augusto Sherman, entendeu que seria possível exigir o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, apenas nos casos de alocação de postos de trabalho, diferindo dos casos de pagamento por resultados (peça 17, p. 10);

l) em julgados mais recentes, a exemplo do Acórdão 3.894/2011-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), o TCU resgatou o entendimento acerca da possibilidade de se fixar piso mínimo, desde que obedecidos os pressupostos do Acórdão-TCU 256/2005-Plenário (peça 17, p. 11);

m) no Acórdão-TCU 3.006/2010-Plenário, o Relator, Ministro Valmir Campelo, deixou margem para a utilização de salários-base superiores ao piso, desde que devidamente fundamentado (peça 17, p. 11-12);

n) existem duas posições bem claras do TCU quanto ao tema: a do Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, que entende possível o estabelecimento de remuneração mínima, desde que cumpridos alguns requisitos, de modo a justificar a exigência, e a do Acórdão-TCU 614/2008-Plenário, que somente admite a exigência de piso salarial quando vinculado a instrumento coletivo de trabalho e desde que a contratação se baseie em postos de trabalho (peça 17, p. 12);

o) a jurisprudência recente do TCU tem admitido, em caráter excepcional, a fixação de pisos salariais acima do mínimo, desde que expostas as justificativas (peça 17, p. 12);

p) em julgamentos mais flexíveis, o TCU destaca vantagens da utilização de salários acima dos mínimos estabelecidos, tais como: segurança das empresas quanto ao salário a ser obedecido,

redução do risco quanto à alocação de mão de obra qualificada e prevenção do aviltamento salarial dos profissionais terceirizados (peça 17, p. 12);

q) o Relator deste processo, Ministro Bruno Dantas, já se manifestou no sentido de ser possível fixar preços acima do piso da categoria – Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara (peça 17, p. 12-13); r) na contratação de postos de trabalho, o salário é apenas um dos componentes do custo, que ainda depende de valores como insumos e lucro; é possível, ainda, que a terceirização seja estratégica para a atividade do órgão, exigindo pessoal mais qualificado ou responsabilidades adicionais (peça 17, p. 13);

s) a proposta mais vantajosa não significa, necessariamente, aquela de menor valor, e, segundo o Acórdão-TCU 256/2005-Plenário, “o pagamento de salários mais baixos tende, naturalmente, à seleção das pessoas menos capacitadas ou, no mínimo, contribui para o descontentamento dos contratados, afetando a sua eficiência e produtividade” (peça 17, p. 14);

t) a Lei [12.349/2010](#) trouxe novo objetivo à licitação: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, no que se inclui a garantia dos direitos sociais aos trabalhadores, que se reflete numa remuneração compatível com a natureza e a complexidade da atividade (peça 17, p. 14);

u) segundo entendimento do TCU, é necessário que haja fundamentação clara e objetiva para a adoção de salário-base superior ao piso da categoria, além da realização de pesquisa de mercado que embase o valor estipulado (peça 17, p. 14);

v) um dos fundamentos para a fixação de salários maiores seria a realização de atividade mais complexa, que exigisse profissionais mais qualificados; no entanto, a rotina administrativa pode oferecer inúmeros outros motivos para tal, os quais devem constar dos autos da contratação, a fim de legitimar a medida (peça 17, p. 14-15); e

w) no caso em tela, os preços foram justificados com base naqueles praticados no contrato anterior e também no contrato 206/2016 da Câmara dos Deputados. Além disso, há necessidade de que os serviços sejam executados por profissionais melhor qualificados, dada a localização na qual serão prestados – Senado Federal –, palco de diversos eventos nacionais e internacionais, nos quais são debatidos os mais relevantes temas para o País, e que recebe diariamente autoridades de outros órgãos e países (peça 17, p. 15).

Análise:

3

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

5. Em resposta à oitiva prévia, o Senado Federal justificou, em suma, que a fixação de salários no edital acima do estabelecido em convenção coletiva de trabalho deve-se à necessidade de seleção de profissionais melhor qualificados, a fim de atender às necessidades da Casa, que recebe autoridades e realiza diversos eventos nacionais e internacionais. Além disso, os valores estariam em acordo com aqueles praticados pela Câmara dos Deputados, em contratação similar.

6. O órgão também expôs a evolução deste Tribunal no entendimento do assunto, que vem admitindo a fixação, em editais para contratações de profissionais por postos de serviço, de salários compatíveis com as respectivas convenções coletivas de cada profissional e, em decisões mais flexíveis, reconheceu a possibilidade de estabelecimento de valores acima dos

mínimos, **desde que se verifique a necessidade de contratação de profissionais com melhor nível de qualificação** .

7. O Senado Federal ainda citou trecho do Voto de recente decisão desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara), de mesma Relatoria deste processo (Ministro Bruno Dantas), em que se admitiu a flexibilização do entendimento do TCU quanto à regra de vedação à fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços.

8. Primeiramente, faz-se necessária a análise acerca da natureza dos postos de trabalho que se pretendem contratar por meio do pregão eletrônico 50/2018, quais sejam: encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio administrativo I e apoio administrativo II (peça 8, p. 18).

9. O edital traz a descrição das tarefas a serem executadas pelos respectivos profissionais (peça 2, p. 20-24), bem como a qualificação mínima exigida, que varia de ensino fundamental completo para a maior parte dos postos a ensino médio completo, nos casos das funções de encarregado geral e de apoio administrativo (peça 2, p. 25).

10. Conforme abordado em instrução inicial (peça 8), verifica-se que as atividades a serem desenvolvidas não possuem grau de complexidade ou especificidade tal que justifique a necessidade de maior qualificação dos profissionais a serem contratados, tendo em vista o caráter rotineiro inerente a elas. Em que pese a argumentação do órgão, de que os funcionários terceirizados atuarão em ambiente formal, onde são recepcionadas autoridades e realizados diversos eventos, esse fator em pouco ou quase nada altera o modus operandi das tarefas por eles desempenhadas.

11. A título de exemplo, citam-se as contratações de terceirizações de serviços administrativos e de apoio promovidas pela Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores, órgãos com grau de formalidade similar ao do Senado Federal, e que, da mesma forma, realizam eventos e recebem autoridades de outros órgãos e até de outros países.

12. O pregão eletrônico 45/2017 teve como objeto a contratação de empresa para prestação de serviço de recepção e atendimento ao público, para atender aos órgãos da Presidência da República em Brasília/DF (peça 22, p. 2). Os salários estabelecidos no edital para o valor estimado da contratação consideraram como referência aqueles fixados em convenção coletiva (Apêndice III do termo de referência – peça 22, p. 64-74). Apenas para as recepcionistas bilíngues, cujo cargo não consta das convenções coletivas citadas no edital, exigiu-se das licitantes que considerassem, para fins de formulação da proposta, salário 15% superior, no mínimo, ao valor estabelecido para o cargo de recepcionista comum (peça 22, p. 35).

13. Apesar de o cargo de recepcionista não estar abrangido na contratação pretendida pelo Senado Federal, entende-se que suas atribuições (peça 22, p. 31-32), dentre as quais citam-se o atendimento e a orientação de visitantes, incluindo autoridades, servidores e pessoas com dificuldades de comunicação (atendimento a ser feito em Linguagem Brasileira de Sinais – Líbras), não se mostram excepcionais para a sua categoria, nem justificariam a elevação dos salários apenas pelo fato de estarem desempenhando as tarefas no ambiente da Presidência da República. Somente no caso das recepcionistas bilíngues, para as quais é exigido o atendimento de autoridades e visitantes nas línguas inglesa e espanhola, determinou-se o pagamento de salários maiores, **considerando a efetiva necessidade de seleção de profissionais melhor qualificados em relação aos demais da categoria** .

## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

14. Cita-se, também, o pregão eletrônico 21/2016, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores para a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de apoio administrativo (receptionistas e copeiros) nas unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (peça 23). Como critério de aceitabilidade, foi estabelecido que seriam consideradas inexequíveis as propostas que apresentassem um ou mais valores inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes (peça 23, p. 8).

15. Já o contrato 206/2016, da Câmara dos Deputados, utilizado pelo Senado Federal como fonte de pesquisa de preços, decorre do pregão eletrônico 125/2016, que visou à contratação de serviços continuados nas áreas de copa, cozinha, limpeza e conservação (peça 24, p. 4). Para levantamento dos custos e formação dos preços estimados no edital, foi considerada a última convenção coletiva firmada para as respectivas categorias, sendo possível, ao licitante, que adotasse instrumento coletivo distinto, desde que indicado em sua proposta (peça 24, p. 22).

16. Contudo, tanto na planilha prevista no edital (peça 24, p. 26-28), quanto na do Segundo Termo Aditivo ao contrato 206/2016 (peça 25, p. 2-3), foram estabelecidas gratificações para várias categorias (garçons, arrumadeira, auxiliar de cozinha, cozinheiro, chefe de cozinha e auxiliar de serviços gerais), as quais, em alguns casos, superam os próprios salários dos profissionais (garçom da residência oficial do presidente), o que elevou sobremaneira os valores contratados.

17. Esse ajuste possibilitou a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara), motivo pelo qual será proposta **ciência** da irregularidade ao órgão.

18. O Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara, mencionado na argumentação do Senado, tratou de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex-AM) sobre irregularidades na Universidade Federal do Amazonas (Ufam), no âmbito do pregão eletrônico 37/2010, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo. Uma das ocorrências verificadas na inspeção foi o pagamento de salários superiores o salário-base estipulado em convenção coletiva de trabalho do sindicado dos empregados e das empresas de asseio e conservação do estado do Amazonas, em percentuais entre 73% e 184%.

19. As justificativas apresentadas pelos gestores em sede de audiência resumiram-se à suposta necessidade de manutenção de mão de obra de qualidade superior. No entanto, a Unidade Técnica concluiu que não havia sido demonstrada a superioridade da mão de obra contratada, nem as especificidades da Ufam que justificassem a alegada maior qualificação dos terceirizados contratados para o desempenho de atividades rotineiras da burocracia estatal (atendimento ao público, expedição de documentos, tramitação de papéis, telefonista, entre outras).

20. No Voto, o Relator admitiu certa flexibilização da regra de vedação de fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços. No entanto, no caso concreto, acompanhou as

conclusões da Secex-AM, no sentido de que não houve justificativa para a necessidade de maior qualificação dos funcionários terceirizados:

11. No tocante à ocorrência 1, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a regra é a vedação de fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços. Entretanto, existem vários precedentes que admitem a flexibilização de tal regra em situações específicas (p.ex., Acórdãos 256/2005, 290/2006, 1.327/2006, 332/2010, 1.584/2010 e 189/2011, todos do Plenário).

12. No presente caso, os gestores alegam que o piso salarial mínimo superior à convenção teria sido fixado com vistas a garantir o desenvolvimento de serviços com a qualidade necessária e que teria levado em conta a contratação anterior. A reitora, Márcia Perales Mendes Silva, inclusive reafirma que “o ato praticado foi INTENCIONAL realizado com CONVICÇÃO da legalidade” e com suposto respaldo em decisões do TCU.

13. Contudo, conforme exposto pela Secex-AM, **deixou-se de demonstrar a superioridade da mão-de-obra contratada, bem como as especificidades da Ufam que justificassem a alegada**

5

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

**maior qualificação dos terceirizados contratados para o desempenho de atividades rotineiras: atendimento ao público, expedição de documentos, tramitação de papeis, telefonista, entre outras** . (Grifo nosso)

21. No caso da contratação pretendida pelo Senado Federal, apesar de se tratar de prestação de serviços em local cuja formalidade, necessidade de atendimento a autoridades e realização de eventos seja uma constante, esta Unidade Técnica entende que não se mostra justificável a discrepância de salários em até 252%, em relação à convenção coletiva de trabalho, como é o caso do cargo de **encarregado geral** , conforme análise empreendida em instrução inicial (peça 8, p. 6).

22. Especificamente para o mencionado cargo, o contrato 206/2016 da Câmara dos Deputados estabelece o salário mínimo de R\$ 6.230,52 (peça 25, p. 2), o qual se mostra ainda bastante superior ao da convenção coletiva de R\$ 2.952,71. Vale destacar que o salário mínimo fixado para essa categoria no pregão 50/2018 excede em aproximadamente 67% o salário adotado pela Câmara dos Deputados.

23. Além disso, postos que executam serviços simples, como os de **copeiro e contínuo** , os quais apenas em hipóteses bastante remotas demandariam qualquer qualificação adicional dos profissionais que os executam, representam **70% do total estimado para a contratação** , o que corresponde a **R\$ 36.889.982,40 anuais** (peça 2, p. 18). Conforme análise anterior desta Unidade Técnica (peça 8, p. 6), os salários mínimos fixados para esses cargos são 79% maiores que aqueles estabelecidos na convenção coletiva de trabalho.

24. Por fim, o Anexo 3 do edital (peça 2, p. 28-29) define carga horária semanal de trinta horas para as funções de copeiro, contínuo e apoio administrativo nível I (totalizando seis horas diárias), e de quarenta horas para encarregado geral, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom e apoio administrativo II (totalizando oito horas diárias). Já as convenções coletivas de trabalho fixam a jornada em 44 horas semanais, o que eleva a discrepância com os salários fixados em edital.



25. Nesse sentido, considerando a análise promovida nesta instrução e resumida abaixo, esta Unidade Técnica entende que as justificativas apresentadas pelo órgão não foram suficientes para esclarecer o motivo pelo qual se fixaram salários no edital do pregão eletrônico 50/2018 em percentual consideravelmente superior aos mínimos das categorias, em oposição ao entendimento mais recente e flexível desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara):

a) não se verifica complexidade nas atividades a serem desempenhadas pelos profissionais que ocuparão os postos de serviço a serem contratados;

b) em contratações similares realizadas por outros órgãos (Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores), que igualmente promovem eventos e recebem autoridades diversas, os salários mínimos fixados no edital foram aqueles baseados em convenção coletiva de trabalho;

d) os salários mínimos estabelecidos no pregão eletrônico 50/2018 superam em até 252% aqueles estabelecidos em convenção coletiva, a exemplo do cargo de encarregado geral, cujo salário previsto é de R\$ 10.415,52, e que ainda se mostra aproximadamente 67% mais elevado que o fixado no contrato 206/2016, da Câmara dos Deputados, de R\$ 6.230,52, utilizado pelo órgão como parâmetro de preços;

c) os postos de copeiro e de contínuo, os quais, apenas em hipóteses muito remotas, exigiriam qualificação adicional dos profissionais, representam 70% do total da contratação, sendo que os salários estabelecidos para esses cargos superam os da convenção coletiva em 79%; e

d) a carga horária semanal definida para os profissionais a serem contratados varia entre trinta e quarenta horas semanais, e a estabelecida na convenção coletiva de trabalho é de 44 horas semanais, o que eleva a discrepância com os salários fixados no edital.

26. No entanto, em que pesem estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para a adoção de medida cautelar, verifica-se a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista impedimento imposto pelo Acórdão-TCU 1.805/2017 Plenário para a prorrogação do contrato atualmente vigente (68/2015), bem como o caráter essencial dos serviços a serem contratados.

6

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

27. Portanto, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do pregão eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, será proposta a seguinte **determinação ao Senado Federal: que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame** e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no pregão eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida.

**Item b do Ofício:**

Manifestação do órgão/entidade:

a) a residência oficial do Presidente do Senado Federal é o local onde ele, muitas vezes exerce sua atividade principal, com compromissos relevantes em horários diversos, inclusive aos finais de semana (peça 17, p. 16);

b) seria impensável que tais atividades não fossem realizadas em razão de falhas na prestação de serviços administrativos ou da ausência de quantitativo ideal de funcionários nos horários e dias em que houvesse necessidade (peça 17, p. 16);

c) a fixação das escalas de trabalho obedece aos padrões estabelecidos pelos órgãos técnicos do Senado Federal (peça 17, p. 16); e

d) as redundâncias e o número de pessoas a serem contratadas são essenciais para a garantia do andamento das atividades parlamentares (peça 17, p. 17).

Análise:

28. As informações trazidas pelo órgão esclarecem as peculiaridades das atividades desenvolvidas na residência oficial, que é equiparada a uma extensão do ambiente de trabalho do Presidente do Senado Federal.

29. Portanto, conforme ponderou o órgão em sua resposta, ainda que desempenhe tarefas de caráter doméstico, faz-se necessário que o corpo de funcionários esteja disponível para atendimento às necessidades das autoridades, em eventuais reuniões e trabalhos que possam ocorrer na residência, inclusive em horários e dias fora do expediente convencional (fins de semana e feriados), o que justifica o revezamento entre os profissionais durante a jornada diária.

30. Nesse sentido, esta Unidade Técnica entende esclarecido o questionamento.

31. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar pleiteado, pois, apesar de presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para sua concessão, restou caracterizado o perigo da demora reverso.

32. Além disso, diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

33. Será proposta, portanto, **determinação e ciência**, na forma descrita nesta instrução.

#### **E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS**

34. O encaminhamento proposto considerou a impossibilidade de prorrogação do contrato atualmente vigente para a prestação dos serviços a serem contratados por meio do pregão eletrônico 50/2018 e a característica de essencialidade dos mesmos para o órgão. Portanto, esta Unidade Técnica concluiu pela inviabilidade de se determinar a anulação do certame, em que pesem as irregularidades verificadas quanto à discrepância entre os salários mínimos estipulados no edital para os profissionais terceirizados e aqueles verificados em outras contratações públicas e nas convenções coletivas de trabalho.

35. Já a proposta de determinação para a não prorrogação do contrato decorrente do certame e para a realização de pesquisas de mercado e em convenções coletivas para as próximas licitações a

serem realizadas com o mesmo objeto, apesar de impactar as remunerações dos profissionais terceirizados, visa conferir maior economicidade às novas contratações, observados os limites estipulados nos instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes.

(...)

## H. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Em virtude do exposto, propõe-se:

36.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. [113, § 1º](#), da Lei [8.666/1993](#), c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. [103](#), § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

35.2. no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente** ;

35.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a existência do perigo da demora reverso;

35.4. **determinar** ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do **pregão eletrônico 50/2018** e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, em oposição ao entendimento desta Casa (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara):

a) **se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame** e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no pregão eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida; e

b) informe ao TCU, no prazo de **sessenta dias** , as providências adotadas;

35.5. dar **ciência** à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no **contrato 206/2016** , para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) estabelecimento de gratificações para várias categorias (garçons, arrumadeira, auxiliar de cozinha, cozinheiro, chefe de cozinha e auxiliar de serviços gerais), as quais, em alguns casos, superam os próprios salários-base dos profissionais (garçom da residência oficial do presidente), o que elevou sobremaneira os valores contratados, e possibilitou a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdão-TCU 2.799/2017-1ª Câmara).

35.6. **informar** ao Senado Federal e ao representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

35.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.”

7. A proposta recebeu a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 28 e 29).

É o relatório.

8

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

VOTO

Trata-se de representação formulada pela El Dorado Serviços Profissionais Eireli – EPP, com pedido de medida cautelar inaudita altera parte, na qual se sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018, realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

2. O valor da contratação foi estimado em R\$ 52.103.307,36. A sessão de lances do pregão ocorreu em 5/6/2018 e o objeto foi adjudicado à empresa Intelit Service Ltda. (24.054.324/0001-70) em 26/6/2018, que ofertou o lance de R\$ 48.069.749,28.

3. Na peça exordial, a representante alega irregularidades no edital consistentes em:

3.1. estabelecimento de preços mínimos para os salários para as categorias com valores superiores aos fixados nas convenções coletivas de trabalho (CCT) e ao preço de mercado;

3.2. estabelecimento de jornada de trabalho com 30 horas semanais em vez das 44 horas semanais previstas na CCT;

3.3. indicação de empresas fornecedoras de vale alimentação na minuta contratual.

4. Instruído o feito (peça 8), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) afastou, de imediato, a irregularidade descrita no item 3.3 acima, por constatar que o edital apenas exemplificava as empresas fornecedoras de vale alimentação, dando liberdade para a contratada escolher a que lhe aprouvesse.

5. Em relação às outras duas ilicitudes, a Selog propôs a oitiva prévia do Senado Federal e a realização de diligência no órgão para obter mais informações.

6. Promovidas as medidas sugeridas, o feito foi novamente examinado pela unidade (peça 26), a qual concluiu que, de fato, não havia justificativa plausível para a fixação de salários em percentual consideravelmente superior aos mínimos estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho para as categorias. Todavia, entendeu que a cautelar não poderia ser concedida, pois estava configurado o perigo da demora reverso, uma vez que os serviços eram imprescindíveis, o contrato de prestação de serviço vigente no Senado estava prestes a se encerrar e este Tribunal havia determinado ao órgão, em fiscalização anterior, que se abstinhasse de prorrogá-lo (Acórdão 1.805/2017-Plenário).

7. A unidade, então, propôs, em síntese: i) conhecer da representação, ii) indeferir o pedido de medida cautelar, e iii) julgar parcialmente procedente a representação, para determinar ao Senado Federal que se abstinhasse de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 50/2018 e adotasse as providências necessárias à realização de um novo certame, expurgando as irregularidades descritas nos autos.

## II

8. Corroboro a proposta da unidade especializada, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem óbice de tecer alguns comentários.

9. Preliminarmente, anoto que o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 50/2018 foi assinado em 29/6/2018, com vigência prevista até 28/6/2019, o que significa dizer que a concessão de uma medida cautelar, nesse momento, para suspender o contrato atual, deixaria o Senado Federal sem os serviços imprescindíveis. Ademais, embora o edital fixasse patamares superiores à convenção correspondente, verifico que a disputa da fase de lances do pregão permitiu certo desconto em relação ao valor estimado inicialmente.

10. No mérito, entendo que o Senado Federal não conseguiu justificar suficientemente a

1

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

fixação de salários no edital em patamares superiores aos pisos das categorias.

11. Destaco que os postos de trabalho a serem preenchidos por meio da contratação em relevo eram os de encarregado geral, copeiro, contínuo, cozinheira, arrumadeira, lavadeira/passadeira, ajudante de cozinha, chaveiro, auxiliar de serviços gerais, garçom, apoio administrativo I e apoio administrativo II, e que o edital exigia, para a maioria dessas categorias, apenas o ensino fundamental completo, com exceção do encarregado geral e dos apoios administrativo I e II, para os quais se requer o ensino médio.

12. Não houve motivação, no procedimento licitatório ou neste processo, com base na complexidade das tarefas exigidas, para a fixação de salários acima dos valores mínimos previstos em convenção coletiva.

13. O argumento do Senado Federal de que haveria necessidade de que os serviços fossem executados por profissionais melhor qualificados, dada a localização na qual são prestados – Senado Federal –, palco de diversos eventos nacionais e internacionais e que recebe diariamente autoridades de outros órgãos e países, não justifica a estipulação de salários mínimos com essa discrepância.

14. Seria necessário demonstrar, com base em pesquisa de mercado de serviços com tarefas exercidas em condições similares, que a complexidade das tarefas envolvidas requer um pagamento superior ao mínimo.

15. Não basta a alegação geral de que é necessária mão de obra mais qualificada. É preciso consignar, com clareza, as atividades que seriam, efetivamente, mais complexas do que aquelas comumente oferecidas pelo mercado, a fim de justificar a elevação dos salários paradigma para a contratação.

16. Uma vez caracterizada a complexidade dos serviços demandados, o órgão também precisa fundamentar os reflexos financeiros dessa complexidade nos salários a serem pagos. Para tanto, é necessário realizar pesquisa de mercado levando-se em consideração condições semelhantes de contratação.

17. No caso em foco, quando se observam os salários praticados por contratos semelhantes no mercado, corrobora-se a inadequação dos valores mínimos fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018. Como bem menciona a unidade instrutora, há diversos órgãos públicos com

grau de formalidade similar ao do Senado Federal que realizam eventos e recebem autoridades nacionais e internacionais, cujos contratos de terceirização são feitos com pagamento de salários fixados nos valores previstos na convenção coletiva. A título de exemplo, citam-se as contratações da Presidência da República decorrente do Pregão Eletrônico 45/2017 (peça 22) e do Ministério das Relações Exteriores decorrente do Pregão Eletrônico 21/2016.

18. No primeiro caso, o certame teve como objeto a contratação de empresa para prestação de serviço de recepção e atendimento ao público, para atender aos órgãos da Presidência da República em Brasília/DF. Os salários estabelecidos no edital para o valor estimado da contratação consideraram como referência aqueles fixados em convenção coletiva. Apenas para as recepcionistas bilíngues, cujo cargo não consta das convenções coletivas citadas no edital, exigiu-se das licitantes que considerassem, para fins de formulação da proposta, salário 15% superior, no mínimo, ao valor estabelecido para o cargo de recepcionista comum.

19. No caso do Ministério das Relações Exteriores, o pregão teve por objeto a contratação de mão de obra terceirizada para prestação de serviços de apoio administrativo (recepcionistas e copeiros) nas unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Como critério de aceitabilidade, foi estabelecido que seriam consideradas inexequíveis as propostas que apresentassem um ou mais valores inferiores àqueles fixados em instrumentos de caráter normativo obrigatório, como convenções coletivas de trabalho vigentes.

2

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

20. Assim, embora seja possível flexibilizar, em algumas situações, a regra de vedação à fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços, não basta para esse propósito a simples alegação de que as tarefas a serem desenvolvidas são mais complexas. É necessário que o gestor comprove que, para o tipo de tarefa exigida, o mercado paga preços acima do mínimo estabelecido em convenções coletivas de trabalho. Em outras palavras, é preciso que o gestor comprove que os patamares fixados no edital estão compatíveis com os preços pagos pelo mercado em situações de complexidade semelhante, à luz do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

3

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

ACÓRDÃO Nº 2758/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.172/2018-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: El Dorado Servicos Profissionais Eireli (CNPJ 29.324.194/0001-62).
4. Órgão: Senado Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Representação legal: Izabelle Marques Ferreira Polido (55.212/OAB-SP) e outros, representando El Dorado Servicos Profissionais Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar inaudita altera parte, na qual se sustenta a ocorrência de irregularidades no Pregão Eletrônico 50/2018, realizado pelo Senado Federal para a contratação de empresa de prestação de serviços de apoio administrativo nas dependências do complexo arquitetônico e nas residências oficiais do órgão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer e considerar parcialmente procedente a representação;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. determinar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, considerando a significativa discrepância, sem motivação, entre os salários fixados no edital do Pregão Eletrônico 50/2018 e aqueles estabelecidos nas convenções coletivas de trabalho e em outras contratações da Administração Pública, sem comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993:

9.3.1. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do certame e adote, no curso de sua vigência, as providências necessárias à realização de novo certame licitatório, a exemplo da realização de pesquisas de mercado (em outras contratações públicas) e em convenções coletivas de trabalho, a fim de definir os salários-base das categorias de profissionais a serem contratados em nova licitação, de modo a expurgar do futuro certame a possibilidade de ocorrência das irregularidades observadas no Pregão Eletrônico 50/2018, promovendo, assim, a compatibilidade com as atividades a serem desempenhadas e a qualificação exigida; e

9.3.2. informe ao TCU, no prazo de sessenta dias a contar da notificação deste acórdão, as providências adotadas;

9.4. dar ciência à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, da seguinte falha, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. falta de comprovação da observância ao art. 3º da Lei 8.666/1993 no certame que deu origem ao Contrato 206/2016, tendo em vista a fixação, no edital, de salários acima daqueles estabelecidos nas convenções coletivas e de outras contratações da Administração Pública, sem aparente motivação, considerando o caráter rotineiro e ausente de complexidade das tarefas a serem desempenhadas pelos funcionários;

9.5. dar ciência ao Senado Federal e ao representante desta deliberação;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.

1

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 017.172/2018-7

10. Ata nº 47/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2758-47/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO BRUNO DANTAS

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



# PARECER 324/2021

**AUDIN**

Auditoria Interna do  
Ministério Público da União

**PARECER AUDIN-MPU Nº 324/2021**

- Referência** : Ofício nº 3040/2021-PRMG/SE. PGEA nº 0.02.000.000048/2021-86.
- Assunto** : Administrativo. Regularidade do Pregão nº 2/2021. Contratação de empresa de prestação de serviços continuados de recepcionista, copeira e garçom.
- Interessado** : Secretaria Estadual. Procuradoria da República em Minas Gerais.

O Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República em Minas Gerais, mediante o Ofício em epígrafe, solicita manifestação desta Auditoria Interna do Ministério Público da União acerca da possibilidade de ter ocorrido ato ilegal ou irregular na contratação de empresa declarada vencedora no Pregão nº 2/2021 (PGEA 1.22.000.001009/2021-58), ou se há algum impedimento para a continuidade de sua contratação.

2. Relatou que o objeto do pregão sobredito correspondeu à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de recepcionista, copeira e garçom a serem executados no edifício-sede da Procuradoria da República em Minas Gerais e suas unidades municipais e que a empresa declarada vencedora é filiada ao SINSERTH, cujos salários são menores que os praticados pelo atual sindicato. Na proposta de preços, foram utilizadas duas Convenções Coletivas de Trabalho – CCTs do SINSERTH, uma para o município de Uberlândia/MG e outra de abrangência territorial em MG, exceto Uberlândia/MG.

3. Acrescentou que a Assessoria Jurídica da Procuradoria da República em Minas Gerais emitiu parecer pela regularidade do processo licitatório (Parecer Jurídico nº 69/2021-ASSJUR/PRMG), bem como para o uso da CCT utilizada para o serviço de copeira em Uberlândia/MG, a qual abrange a categoria dos empregados técnicos que trabalham como analistas de sistemas, programadores e operadores na área, com abrangência territorial em MG (Parecer Jurídico nº 68/2021-ASSJUR/PRMG).

4. Informou, ainda, que o Sindicato dos Empregados em Turismo e Hospitalidade de Sete Lagoas/MG encaminhou para a PRMG uma notificação extrajudicial, na qual enumera uma série de argumentos para que não seja acolhida no Pregão proposta que tome por base salários e benefícios previstos em instrumentos coletivos de trabalho diversos daqueles celebrados entre a SEAD/MG e SINDESETH, razão pela qual foi consultada novamente a Assessoria Jurídica da PRMG, tendo se pronunciado nos seguintes termos:

Assim, diante a fundamentação exarada no Parecer Jurídico nº 68/2021, que tratou demasiadamente a matéria em voga e esgotou os estudos internos no âmbito da PRMG, bem como das teses levantadas pelo SINDESETH, essa assessoria jurídica entende que, por medida de cautela e com vistas a rechaçar eventuais vícios e inclusive a responsabilidade dos servidores envolvidos na contratação, a aludida consulta seja direcionada à Auditoria Interna do Ministério Público da União – AUDIN, Órgão do Sistema de Controle Interno do Ministério Público da União, ao qual compete “verificar os atos ou fatos inquinados de ilegalidade ou irregularidade, praticados na utilização de recursos públicos federais disponibilizados ao MPU” (Art. 4º, inciso VIII do Regimento Interno da AUDIN, aprovado pela Portaria PGR/MPU Nº 140, de 9 de outubro de 2020).

5. Por fim, mencionou que foi apresentada pela licitante, além de Declaração do Sindicato informando sua filiação, GFIP comprovando que a atividade preponderante da empresa é – 8219-9/99 *Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente*, a qual corresponde com sua atividade principal.

6. Em exame, acerca da situação exposta, conforme indicado pela Assessoria Jurídica da PRMG já houve posicionamento sobre o assunto em reiterados pareceres desta Audin-MPU:

#### **PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 44/2020**

9. Em análise, importa inicialmente esclarecer que a escolha da Convenção Coletiva de Trabalho depende do enquadramento sindical da empregadora em sindicato específico. Esse enquadramento será realizado de acordo com a atividade preponderante desenvolvida pela empresa, correspondente ao código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, representando um determinado grupo econômico, que abarca interesses e atividades conexas, similares ou idênticas, na forma prevista nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 511, art. 577 e § 2º do art. 581, todos

do Decreto-Lei nº 5.452/1943 - Convenções Coletivas de Trabalho – CLT, (...).

#### PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 156/2020

19. Assim, esta Auditoria confirma que não houve indicação de CCT no edital do pregão, indo ao encontro da jurisprudência e do posicionamento desta Auditoria no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 217/2018. Logo, quando apresentada uma CCT pela empresa, esta deve ser cumprida, cabendo à contratante fazer constar do edital esta determinação, o que difere da recomendação de fazer constar no edital piso salarial previsto em CCT.

20. Ademais, ao confrontar o Acórdão nº 1.097/2019-TCU-Plenário com os presentes esclarecimentos a respeito do Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 44/2020, vê-se que são consonantes, uma vez que restam claros quanto a determinar a adoção de CCT, nas contratações de cessão de mão de obra, pela atividade preponderante do empregador, como regra. A exceção recairá nas funções ou profissões consideradas diferenciadas, por força de estatuto profissional ou em decorrência de condições de vida singulares.

7. Não obstante, convém identificar trechos do arrazoado apresentado na Notificação Extrajudicial pelo Sindicato dos Empregados em Turismo e Hospitalidade de Sete Lagoas/MG, que motivou o questionamento em tela:

(...)

11. A atividade preponderante, portanto, há de ser apurada. Não se vincula à declaração da empresa que fez um objeto social ou tomou do CNAE, há que se buscá-la pela realidade dos fatos. Pois, como tem sido reiteradamente decidido pelo Judiciário, o enquadramento sindical dos empregadores observa a regra insculpida nos arts. 511, § 1º, e art. 579, ambos da CLT, **estabelecendo-se a partir da sua atividade econômica preponderante**, a qual, nos termos do art. 581, § 2º, da CLT, configura-se como aquela que detém predominância, ou seja, a que caracteriza a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional.

12. Em outras palavras, comprovando-se que a empresa exerce preponderantemente atividade econômica permanente de asseio, conservação, a despeito de seu contrato social ou CNAE indicar outra atividade econômica, há que se ter esta como preponderante e, por conseguinte, tomar, na aferição dos preços, as conquistas (todas) das categorias econômica e profissional, reveladas nas convenções coletivas de trabalho firmadas entre o NOTIFICANTE e o SEAC/MG.

13. Sem a demonstração real (e não, apenas formal) da atividade econômica preponderante fica evidente que o expediente utilizado por algumas empresas no sentido de lançar mão de outra convenção coletiva

de trabalho para atender ao Pregão, tem o único propósito de se auferir vantagem indevida, em efetiva precarização dos direitos de seus empregados.

14. Fica aqui posto esse alerta que tem o propósito, não só, de defender os direitos da categoria que representa para que não sejam violados desde a sua contratação, evitando a precarização deles o nascedouro, e não pela via da reparação, mas, também, de pontuar, desde já, a responsabilização do Contratante pelos possíveis débitos trabalhistas, uma vez verificada sua conduta omissiva ou comissiva na eleição da empresa a quem vai apropriar o contrato de prestação de serviços. Responsabilidade essa, que o Excelso Supremo Tribunal Federal, a despeito de alforriar, no julgamento no processo RE 760.931, a responsabilidade objetiva da Administração Pública Direta e Indireta, a admite, contudo, nos casos de culpa, dentre elas, *in vigilando* e *eligendo*. (grifos do original mantidos)

8. Em que pese as alegações apresentadas na Notificação Extrajudicial e as correntes interpretativas distintas sobre a matéria de enquadramento sindical na contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, cumpre registrar que a vinculação sindical plúrima do empregador terceirizante, quando a empresa fornece mão de obra nos mais variados setores da atividade produtiva, é assunto polêmico e alvo de recorrentes pedidos de desclassificação de licitantes.

9. No entanto, lembre-se que o gestor público, na condição de contratante, não poderá fazer ingerência na administração da contratada, por isso não se pode fixar em Edital a Convenção Coletiva de Trabalho – CCT a ser utilizada cogentemente pelos licitantes; poderá tão somente ser informada a CCT utilizada para fins de orçamentação na planilha do instrumento convocatório. No entanto, caberá ao gestor aferir a razoabilidade do enquadramento sindical apresentado na proposta da licitante, pois é de responsabilidade da empresa efetivar de forma correta o respectivo enquadramento, definido pelo Tribunal de Contas da União como aquele correspondente a sua atividade econômica preponderante.

10. Atinente a esse tema, sobre a questão de qual Convenção Coletiva de Trabalho deveria ser utilizada pela licitante em sua proposta, se aquela pactuada por entidade sindical representativa do segmento do negócio vinculado à atividade econômica preponderante do licitante ou se aquela pertencente a sindicato que melhor represente a categoria profissional

objeto da contratação, a deliberação paradigmática do TCU no Acórdão nº 1097/2019 – Plenário deixou assente o seguinte:

### Voto

21. Uma no sentido de que o sistema sindical vigente prevê o enquadramento sindical com base na atividade econômica preponderante do empregador, no caso aquela que ocupa maior espaço em seu empreendimento e não pela função do empregado, conforme os artigos 570, 577 e 581, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e do art. 8º, inciso II, da Constituição Federal, argumento defendido pela representante.

22. A outra, defendida pelo pregoeiro, é no sentido de que, nas empresas prestadoras de serviços com locação de mão de obra, não há uma definição clara da atividade preponderante, pois, por vezes, a empresa fornece mão de obra nos mais variados setores da atividade produtiva, como, por exemplo, apoio administrativo, limpeza, brigadista, entre outros. Nesse sentido, aplicar-se-ia em cada contratação a convenção coletiva dirigida especificamente a esses empregados.

23. Embora a matéria possa ser objeto de alguma controvérsia ou até mesmo de certa confusão por parte de compradores públicos, o enquadramento sindical no Brasil é matéria de ordem pública e decorre de previsão legal, sendo definido, via de regra, pela atividade econômica preponderante do empregador e não em função da atividade desenvolvida pelo empregado, nos termos dos normativos acima citados e do § 2º do art. 511 da CLT, que reproduzo:

[...]

25. Depreende-se então que um empregador não pode ser obrigado a observar uma norma coletiva do trabalho de cuja formação não tenha participado, seja diretamente (acordo coletivo) ou por sua entidade de classe (convenção coletiva).

26. Ainda que se empreguem trabalhadores integrantes de categorias profissionais diferenciadas na execução dos serviços, cujo conceito é dado pelo § 3º do art. 511 da CLT, a norma coletiva a ser aplicada e observada pelo empregador é aquela pactuada pelo órgão de classe que o representa. Esse é o teor da Súmula 374 do TST que enuncia que o empregado integrante de categoria profissional diferenciada não tem o direito de haver de seu empregador vantagens previstas em instrumento coletivo no qual a empresa não foi representada por órgão de classe de sua categoria.

27. Assim, como já dito acima, o enquadramento sindical de uma empresa, mesmo para aquelas que prestam serviços diversos mediante cessão da mão de obra, é definido por sua atividade econômica preponderante e não para cada uma das categorias profissionais empregadas na prestação de serviços.

(...)

29. Feito esse registro necessário, conclui-se que, conforme exposto anteriormente, a desclassificação da empresa [representante] por ter oferecido proposta de preços fundada em norma coletiva diversa da adotada pela Agência foi irregular. (grifos acrescidos)

11. Eis que o sobredito Acórdão, posteriormente, foi objeto de pedido de reexame. Entretanto, embora o pedido de reexame tenha sido conhecido, foi negado o seu provimento. Em consequência, reiterou-se e foi reforçado o posicionamento já existente no Acórdão nº 1097/2019 – Plenário acerca do enquadramento sindical do empregador ser definido pela sua atividade econômica predominante, nos termos do art. 511, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT<sup>1</sup> e não em função da atividade desenvolvida pela categoria profissional que prestará os serviços mediante cessão de mão de obra.

12. Registrem-se excertos desse Acórdão:

#### **ACÓRDÃO/TCU 2101/2020 – PLENÁRIO**

##### **Voto:**

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pela (...) e pela [empresa vencedora] em face do Acórdão 1097/2019-TCU-Plenário, que apreciou irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico 30/2018, cujo objeto contemplou a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo ao processamento e cobrança de multas lavradas, na forma de autos físicos e/ou eletrônicos, oriundos da fiscalização realizada pelos agentes da Agência e órgãos conveniados.

(...)

14. Em relação ao último ponto, referente ao melhor enquadramento sindical, que reputo ser a mais importante no âmbito deste recurso, reitero minha aderência ao posicionamento do MPTCU.

15. A questão analisada no acórdão recorrido buscou dirimir se enquadramento sindical, na terceirização, é aquele relacionado à atividade principal da empresa licitante ou o da categoria profissional a ser contratada. A deliberação deste Plenário, apesar de reconhecer correntes

---

<sup>1</sup> Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas. (Redação restabelecida pelo Decreto-lei nº 8.987-A, de 1946)

(...)

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

interpretativas distintas, foi a de que o enquadramento sindical é aquele relacionado à atividade principal da empresa licitante e não da categoria profissional a ser contratada, em atenção aos artigos 570, 577 e 581, § 2º da CLT e ao art. 8º, II, da Constituição Federal.

16. Contudo, na condução do Pregão Eletrônico 30/2018, o pregoeiro entendeu indevida a utilização de uma convenção coletiva de trabalho - CCT da indústria para um certame que objetivava a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo ao processamento e cobrança de multas.

17. Inegável que o critério geral para o enquadramento sindical é a atividade preponderante do empregador, nos termos do art. 511, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho. No precedente invocado pelos recorrentes, Agravo de Instrumento em Recurso de Revista - Nº TST-AIRR-25040-11.2007.5.09.0665, e acolhido pela Serur (peça 82, item 22), o TST considerou a inexistência de óbices para que o empregador optasse, naquele caso específico, pelo cumprimento das normas coletivas especiais aplicáveis à respectiva categoria dos técnicos em enfermagem. Contudo, conforme salienta o MPTCU, "cabe ter presente que opção não é obrigação".

18. As regras do Edital do Pregão 30/2018 eram claras no sentido de que os sindicatos indicados não eram de utilização obrigatória pelos licitantes, mas que sempre se exigiria o cumprimento das convenções coletivas adotadas por cada licitante e, na remuneração dos profissionais, a constar na planilha de custos e formação de preços da contratada, seria respeitado, no mínimo, o valor equivalente ao estabelecido na Convenção Coletiva de Trabalho de cada categoria profissional a ser contratada, conforme itens 7.2 a 7.4 (peça 3, p. 7) .

19. As mencionadas regras estão alinhadas ao ordenamento jurídico em vigor, cumprindo lembrar, na linha apresentada pelo MPTCU, que,

"em termos doutrinários, o pressuposto jurídico da validade da convenção coletiva de trabalho é a negociação a partir da manifestação da vontade privada coletiva, extraída a partir da assembleia dos interessados, trabalhadores e empregadores, quando se tratar de produção de efeitos no âmbito das respectivas atividades econômica e profissional. E, na prática, o empregador sempre pode optar por dar mais benefícios ao empregado em relação aos que ele tem legalmente direito."

20. Como o instrumento convocatório não previa a adoção obrigatória de determinado sindicato, inexistiu, portanto, por parte da [omissis], empresa representante, descumprimento das regras postas no certame competitivo. A obrigação trabalhista dessa empresa, nos termos apresentados em proposta é cumprir a Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre o Sindicato Interestadual dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos e Eletrônicos do DF, GO e TO e o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos e Eletrônicos do DF, registrada sob o nº DF000445/2018 (peça 35) .

21. Com efeito, o objeto social da [omissis] é amplo e variado (peça 2) e a atividade preponderante da [omissis] não é a terceirização. Se assim fosse, a categoria econômica seria a das empresas prestadoras de serviço



terceirizados (na área de apoio administrativo, segurança, limpeza ou outras áreas). Contudo, sua atividade preponderante é a indústria elétrica (peça 10), ou seja, pertence a outra categoria.

22. A regra de que os empregados devem se enquadrar com base na atividade-fim exercida pelos seus empregadores tem por objetivo de simplificar e facilitar a discussão das relações de trabalho. Imaginemos os conflitos se determinada empresa fosse obrigada a discutir, periodicamente, a convenção coletiva com elevado número de sindicatos representativos dos seus funcionários. Em paralelo, não seria razoável exigir de uma empresa o cumprimento de acordos nos quais ela não teve participação por meio de seu sindicato.

23. Desse modo, a desclassificação da [omissis] teve por base precedente judicial isolado e por critério não previsto no edital, restringindo a competição do certame e, em consequência a obtenção da proposta mais vantajosa.

**Acórdão:**

9.1. conhecer dos pedidos de reexame e, no mérito, negar-lhes provimento; (grifos acrescentados)

13. O Acórdão suso (AC-2101/2020 – P) foi publicado no Boletim de Jurisprudência nº 323, de 31/8/2020, cuja seleção das decisões leva em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado; ou, o critério que resultou em sua escolha para o referido Boletim, a reiteração de entendimento importante. Portanto, resta claro que estará em desacordo com a jurisprudência do TCU exigir de qualquer licitante o enquadramento em sindicato que rege a categoria profissional que executa o serviço (exceto para categoria diferenciada), em detrimento de aceitar proposta de licitante que considere o enquadramento sindical pela atividade econômica preponderante do empregador, conforme identificado também no Acórdão 2601/2020 – Plenário<sup>2</sup>:

**Enunciado:**

É irregular a exigência de que as propostas dos licitantes indiquem os acordos coletivos, as convenções coletivas ou as sentenças normativas que regem as categorias profissionais que executarão o serviço. As propostas devem considerar o enquadramento sindical pela atividade econômica preponderante do empregador.

**Voto:**

<sup>2</sup> Publicado no Informativo de Licitações e Contratos nº 401 de 27/10/2020 e no Boletim de Jurisprudência nº 330 de 19/10/2020.

16. Sendo assim, concluo que a aceitação das convenções coletivas de trabalho apresentadas pela empresa vencedora, as quais se referiam a sua atividade econômica preponderante, não às categorias profissionais que iriam executar o serviço, atendeu a jurisprudência do TCU, mas descumpriu o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

17. Não obstante, compreendo que não cabe a anulação do julgamento proferido no certame nem a expedição de determinação impedindo a prorrogação do contrato em andamento, uma vez que a licitação foi competitiva, em face da participação de nove licitantes na sessão pública; a empresa contratada apresentou a menor proposta, após a desclassificação das quatro primeiras colocadas por motivos alheios ao subitem 5.6.2 do edital; e não há notícias de que os serviços estejam sendo prestados de modo inadequado ou que a contratada não se encontre apta a prestá-los.

**Acórdão:**

(...)

9.1.3. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à (...) sobre a seguinte impropriedade, identificada no Pregão Eletrônico 47/2018, de modo que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência semelhantes:

a) exigência de que as propostas indiquem os sindicatos, acordos coletivos, convenções coletivas ou sentenças normativas que regem as categorias profissionais que executarão o serviço, em vez de considerar o enquadramento pela atividade econômica preponderante do empregador, identificado no item 5.6.2 Pregão Eletrônico 47/2018, o que afronta a jurisprudência do Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 1097/2019-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)

14. Pelas reiteradas deliberações da e. Corte de Contas da União, entende-se possível que a Administração considere, para efeito de sua orçamentação, determinada Convenção Coletiva de Trabalho, a fim de elaborar a planilha na fase de planejamento do procedimento licitatório. No entanto, não poderá ser critério de desclassificação de licitante a eleição de CCT divergente da mencionada em Edital, tampouco se a empresa considerou CCT relacionada ao enquadramento sindical de sua atividade preponderante como elemento integrante de sua proposta.

15. Faz-se necessário sempre exigir o enquadramento sindical adequado e que as condições da CCT indicada sejam cumpridas pelo futuro contratante, devendo ficar assente aos licitantes ser de sua responsabilidade arcar com possível ônus decorrente de posterior apontamento no equívoco do enquadramento sindical, identificado posteriormente pela

Justiça do Trabalho, a quem compete dirimir controvérsia relativa à correta aplicação de norma coletiva, consoante disposto no art. 625 da CLT<sup>3</sup>.

16. Em face do exposto, considerando que no edital do Pregão nº 2/2021 não houve a exigência da CCT específica a ser utilizada pelo licitante na formação de preços, limitando-se tão somente a informar as CCTs que foram utilizadas na orçamentação do instrumento convocatório, em perfeita harmonia com os ditames dos pareceres desta Audin-MPU e as deliberações do TCU; considerando que o Decreto nº 10.024/2019 não incluiu a CCT como critério documental necessário para habilitação em pregão eletrônico; considerando que a exigência de filiação em determinado sindicato caracteriza ato de ingerência indevida na administração da empresa privada, violando o disposto no art. 8º da CF<sup>4</sup>; esta Unidade entende pela inexistência de irregularidade ou ilegalidade quanto ao aqui apreciado que justifique sua atuação mediante outras ações de fiscalização, ressaltando que compete à unidade executora a condução do certame, bem como a assunção das decisões que dele decorram.

É o Parecer.

Brasília, 25 de junho de 2021.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI  
Analista do MPU/Gestão Pública

De acordo.  
Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa.

JOSÉ GERALDO DO E. SANTO SILVA  
Chefe da Divisão de Consultoria e Orientação

<sup>3</sup> Art. 625. As controvérsias resultantes da aplicação de Convenção ou de Acordo celebrado nos termos deste Título serão dirimidas pela Justiça do Trabalho.

<sup>4</sup> Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...).

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 324/2021.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ  
Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 324/2021.  
Encaminhe-se à PR-MG, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO  
Auditor-Chefe em exercício



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001143/2021 PARECER nº 324-2021**

.....  
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **28/06/2021 20:18:15**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **28/06/2021 11:40:01**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **28/06/2021 11:41:04**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave c94bf4d2.6ed9eb06.6d7406a8.c370f0ed