



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Denúncia n. 838.509

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Tratam os autos da denúncia de f. 01/08, acompanhada da documentação de f. 09/39, apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Departamento de Estradas de Rodagens de Minas Gerais, o qual noticiou possíveis irregularidades relativas a excessos na terceirização de mão de obra e violação ao princípio do concurso público praticadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.

A unidade técnica deste Tribunal apresentou seu estudo às f. 44/52.

Conforme disposto às f. 53/54, foi determinada a realização de inspeção extraordinária no DER/MG.

O relatório de inspeção foi juntado às f. 63/476.

O Ministério Público de Contas se manifestou preliminarmente às f. 479/480.

Citados (f. 481/485), os responsáveis apresentaram as defesas de f. 487/489 e f. 491/533, acompanhadas dos documentos de f. 490 e de f. 534/956.

A unidade técnica deste Tribunal realizou novo estudo conclusivo às f. 959/1.003.

Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Apontamentos objeto do presente processo de contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

1.1 Contratações de trabalhadores em atividade fim do DER/MG com intermediação de entidades / sociedades empresárias de prestação de serviços

Conforme apontado no relatório de inspeção às f. 428/433 e às f. 460/464 (itens 3.1 a 3.1.4), verificou-se que foram realizadas pelo DER diversas contratações de sociedades empresárias cujos empregados/profissionais executam funções caracterizadas como atividades fim da autarquia, em suas diretorias de projetos, de infraestrutura rodoviária e de operações.

Ocorre que a contratação indireta de trabalhadores, da forma como foi realizada, seria possível em caso de atividades auxiliares, acessórias ou complementares, e não em atividades ligadas às atividades fim do órgão, como ocorreu no presente caso. Afinal, as atividades fim devem ser exercidas por pessoas devidamente investidas no cargo público, condição que tem como pressuposto, como regra, salvo motivação, a aprovação no respectivo concurso público, nos termos do art. 37, *caput*, e inciso II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Entretanto, nota-se que não foram apresentadas pelos responsáveis justificativas hábeis a descaracterizar as irregularidades verificadas, persistindo a inobservância do referido dispositivo, como apontado pela unidade técnica deste Tribunal em seu estudo conclusivo de f. 959/1.003.

1.2 Irregularidades decorrentes de terceirização de atividades previstas na estrutura de carreira do DER/MG

Segundo apontado no relatório de inspeção às f. 444/446 e às f. 460/464, constatou-se que empregados da sociedade MGS prestavam serviços ao DER/MG em funções de apoio administrativo e operacional. No entanto, as atividades exercidas identificam-se com as atribuições dos cargos de auxiliar e agente de transportes e obras públicas, respectivamente, AUTOP e AGTOP, os quais pertencem à estrutura de carreira da autarquia, havendo, assim, terceirização em atividades previstas na estrutura de carreira.

Frente a tal apontamento, em sua defesa apresentada às f. 491/956, o responsável pela irregularidade argumentou que as atividades relativas ao cargo de AUTOP e a várias funções do cargo de AGTOP, apontadas no relatório de inspeção, dizem respeito a cargos parcialmente extintos, não obstante constituírem atividades meio do órgão. Nesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

sentido, afirmaram que “[...] as tarefas contratadas junto à MGS estão sim previstas, respectivamente, com atribuições do cargo de AUTOP”, que foram extintos.

Verifica-se que os contratos apontados, relativos aos empregados com funções inerentes ao cargo de AUTOP, foram firmados em momento posterior à vigência da Lei estadual n. 15.469/2005, que vedou o ingresso na carreira do referido cargo, como apontado pela unidade técnica deste Tribunal à f. 984. Em razão disso, restou justificado que a autarquia terceirizasse tais atividades, principalmente por não se tratarem de atividades fim.

Por outro lado, situação diversa ocorre na ocupação de funções com atribuições similares ao cargo de AGTOP, já que tal cargo não foi extinto. Deve-se observar que, quanto a esse ponto, o responsável alegou que os empregados da MGS prestavam serviços à PRODEMGE e não ao DER, o que, entretanto, não é procedente, conforme bem apontado pela unidade técnica deste Tribunal às f. 983/986. Assim, os responsáveis não trouxeram aos autos elementos suficientes para desconstituí-lo.

1.3 Terceirização de atividades exclusivas do Estado

O relatório de inspeção extraordinária aponta às f. 457/459 e às f. 460/464 (item 3.8) que profissionais terceirizados desempenharam funções inerentes a cargos exclusivos do Estado, relativos ao cargo de fiscal de transportes e obras rodoviários – FTOR.

Vale destacar que, conforme bem apontou a unidade técnica deste Tribunal à f. 458 do mencionado estudo, “essa situação pode ocasionar problemas relativos à segurança de informações estratégicas e concentração de inteligência de informações privilegiadas nas mãos de terceiros, estranhos ao serviço público”.

Além disso, no presente caso, os serviços terceirizados possuem natureza de atividade fim, impossíveis de serem preenchidos pela terceirização, sob pena de desobediência ao art. 37, *caput*, e inciso II, da CF/88.

Nesse sentido, observa-se que a defesa apresentada pelo responsável não foi capaz de desconstituir tal irregularidade, conforme bem aduziu a unidade técnica deste Tribunal às f. 986/988.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

1.4 Dos serviços de consultoria nos orçamentos sintéticos elaborados pelo DER/MG

Ainda em relação ao cargo de FTOR, o relatório de inspeção, às f. 458/459 (item 3.8), dispõe que, em relação aos contratos n. 22.122/2009, 22.005/2005 e 22.016/2011, a análise dos documentos de f. 398/399 e 400/410 comprova a impropriedade da utilização do termo “consultoria” nas planilhas de orçamento, uma vez que foi empregado para designar serviços rotineiros e relacionados à atividade fim do órgão.

Afinal, serviços de consultoria fornecem estudos técnicos, os quais, nos termos do art. 13, inciso I, da Lei n. 8.666/93, são definidos como serviços técnicos profissionais especializados, cuja contratação pode ser feita até mesmo por inexigibilidade de licitação, desde que presentes os requisitos para tal, conforme disposto no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

Em razão disso, verifica-se que a utilização de atribuições atinentes ao cargo de FTOR, assim como a classificação de serviços comuns e continuados, como objeto de serviços de consultoria, pode gerar relevantes implicações, violando o princípio da publicidade, já que prejudica a transparência administrativa, bem como o princípio da legalidade.

Em suas defesas apresentadas às f. 487/956, os responsáveis não apresentaram argumentos, tampouco documentos suficientes para afastar a irregularidade em comento, como concluiu a unidade técnica deste Tribunal às f. 959/1.003.

1.5 Contabilização incorreta de despesas

A unidade técnica deste Tribunal apontou às f. 453/457 e f. 460/464 do relatório de inspeção a ocorrência de irregularidade relativa à classificação orçamentária incorreta, uma vez que as despesas relativas às contratações de terceiros foram contabilizadas em grupo de despesas “investimentos”, “outras despesas correntes” e “locação de serviços de apoio administrativo”, quando deveriam ter sido contabilizadas como “despesas de pessoal”, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000. Por meio de tal classificação, contabilizam-se os gastos de forma a possibilitar o controle e a fiscalização de forma apropriada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Além de tal irregularidade, constatou-se a existência de subordinação e pessoalidade entre empregados da MGS com o DER, como apontado no relatório de inspeção, f. 456, caracterizando a ocorrência de terceirização ilícita.

Na defesa apresentada às f. 487/956, os responsáveis insistiram na tese de ausência de irregularidades nas contratações terceirizadas. No entanto, conforme bem apontou a unidade técnica deste Tribunal em seu estudo conclusivo de f. 959/1.003, os argumentos de fato e de direito apresentados não foram hábeis a desconstituir as irregularidades constatadas.

1.6 Demais apontamentos

Quanto aos cargos ofertados no concurso de edital n. 01/2008, como apontado no relatório de inspeção às f. 433/444 (itens 3.2 a 3.2.6), constatou-se a existência de cargos vagos durante a vigência do prazo de validade do concurso, com elevado número de candidatos aprovados no referido processo seletivo suscetíveis de nomeação.

Além disso, constatou-se que o DER provocou a SEPLAG com o intuito de promover as nomeações dos referidos candidatos. No entanto, tal demanda foi indeferida sob a argumentação de que tal ato implicaria elevação da folha de pagamento de pessoal por não existir mais cargos de provimento em comissão a serem extintos.

Ocorre que o candidato aprovado dentro do número de vagas disponíveis conta com diversos precedentes a seu favor, situação que somente pode ser afastada em situações excepcionais, a justificar soluções diferenciadas, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Nesse sentido é o entendimento do STF, cf. RE 598099, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, publ.03-10-2011.

Posto isso, verifica-se que a defesa apresentada pela então Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Renata Maria Paes de Vilhena, não descaracterizou a irregularidade apontada, uma vez que não comprovou que as nomeações não ocorreram por indisponibilidade financeira, conforme bem apontou a unidade técnica deste Tribunal às f. 996/1.001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Tais condutas foram praticadas ao arrepio dos princípios da segurança jurídica, legalidade e razoabilidade, diante da ausência de justificativa plausível e comprovada.

2 Consequências da presente ação de controle externo

As irregularidades apontadas na presente ação de controle externo dão ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, a teor do disposto no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008.

Importa também destacar que a aplicação de multa não prejudica a incidência de outras sanções cabíveis.

Por seu turno, deve o Tribunal determinar que os responsáveis não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares no presente feito.

Por fim, a teor do art. 290 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 12/2008), deve esta Corte providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento das determinações proferidas na presente ação de controle externo.

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, **OPINA** pela procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, nos termos da fundamentação desta manifestação, o que dá ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão das determinações constantes da fundamentação desta manifestação, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessas determinações.

É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de abril de 2016.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG