



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Representação n. 1054219/2018

Exmo. Sr. Relator,

1. RELATÓRIO

Em 7/6/2018, a Ouvidoria deste Tribunal recebeu questionamento sobre a legalidade das demissões de funcionários das caixas escolares das escolas municipais pela Secretaria Municipal de Educação – SMED, para contratação posterior, sem concurso, pela Minas Gerais Administração e Serviços S/A – MGS, fl. 7. Na demanda questionou-se, ainda, se a Prefeitura de Belo Horizonte poderia contratar a MGS sem licitação.

Esta unidade técnica, consoante competência conferida pelo então vigente artigo 36, I, “c”, da Resolução n. 3/2017, solicitou, em 7/6/2018, fl. 01v: a intimação da atual Secretária Municipal de Educação para encaminhar cópia integral dos autos do Processo Administrativo n. 01.039.998.18-3; as razões da escolha da migração para a MGS; esclarecimentos acerca das razões para exigir dos Diretores de Caixa Escolar a disponibilização às cantineiras do valor de R\$100,00 para exame parasitológico (EPF e Coprocultura); por fim, solicitou-se a intimação da MGS para esclarecer e informar quais funcionários das Caixas Escolares estão sendo absorvidos pela MGS, quantitativo por função, a forma de contratação e de ingresso (Concurso Público), em qual quadro de pessoal, normativo de criação do quadro de pessoal, período e estimativa financeira da contratação.

Em resposta, a MGS e a SMED apresentaram esclarecimentos por meio dos documentos protocolados sob os n. 0004352710/2018 e 0004646910/2018, fls. 12/13 e 25/26v, respectivamente.

Esta unidade técnica, tendo em vista as questões narradas e os agentes públicos envolvidos, propôs, em 20/9/2018, fls. 32-36v, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, que a documentação fosse recepcionada, autuada e distribuída como representação. Sugeriu, na oportunidade, que a Coordenadoria de Desenvolvimento da Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA se manifestasse, tendo em vista que o questionamento abordava a contratação de funcionários pela MGS sem a realização de concurso público, em possível ofensa ao art. 37, II, da CR/88.

A CFAA, em sua manifestação de 22/10/2018, fls. 40-42v, ratificou a proposta de autuação da documentação como representação e sugeriu que o gestor da MGS fosse advertido para que providenciasse, à época da publicação, o encaminhamento por meio do sistema eletrônico FISCAP do edital de processo seletivo (autuado na natureza processual Edital de Concurso Público) para a admissão dos empregados nos quadros da empresa (porteiro e vigia, cantineiro(a), servente e auxiliar de apoio ao educando), conforme determina a IN n.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



5/2007 e alterações, de forma a se analisar a legalidade do instrumento, bem como dos empregos públicos ali ofertados.

Procedido o juízo de admissibilidade, autuada e distribuída a representação, os autos, por determinação do relator, fl. 47, foram encaminhados a esta unidade técnica em 26/11/2018 para análise inicial de mérito, momento em que se verificou que a proposição da CFAA não havia sido apreciada.

Diante da imprescindível manifestação da relatoria sobre o pleito proposto pela CFAA, de suma importância para a garantia da efetividade da ação de controle externo em exercício, esta unidade técnica, em 9/1/2019, submeteu ao relator a demanda em consideração.

O relator, a fls. 50/50v., entendendo não ser cabível, no atual estágio inicial da instrução processual, emitir advertência ao gestor para que este disponibilizasse ao Tribunal edital de processo seletivo para admissão dos empregados no quadro da MGS ainda não publicado, indeferiu o pleito da unidade técnica, encaminhando os autos à CFAMGBH, para cumprimento do despacho exarado a fl. 47.

2. DOS FATOS

Conforme se infere dos documentos apresentados pela SMED e que acompanharam sua manifestação (autuados como anexos aos autos principais), foram deflagrados quatro procedimentos administrativos de dispensa, relativos a cinco categorias funcionais, que resultaram em contratações da MGS, quais sejam: n. 01-080.804/18-59, **Dispensa n. 028/2018** (Porteiro e Vigia); 01-080.802/18-23, **Dispensa n. 026/2018** (Auxiliar de Apoio ao Educando); 01-039.998-18-34, **Dispensa n. 011/2018** (Cantineira) e 01-081.897/18-75, **Dispensa n. 029/2018** (Servente).

Registre-se que a caixa escolar municipal consiste em “Instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares. Ou seja, são unidades financeiras executoras, na expressão genérica definida pelo Ministério da Educação. Os recursos recolhidos por ela destinam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento da escola, incluídos no seu plano de desenvolvimento”¹.

No Município de Belo Horizonte, as caixas escolares foram regulamentadas pela Lei Municipal n. 3.726, de 20 de março de 1984, que definiu como recursos das caixas escolares, entre outros, as “doações, subvenções, contribuições e auxílios que lhe forem concedidos pelo Município, Estado e União, por particulares e entidades públicas ou privadas, associações de classe e quaisquer outra categorias e entidades comunitárias” (art. 47, I).

¹ Disponível em < <http://www.educabrasil.com.br/caixa-escolar/>>. Acessado em 13.06.2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



A maior parte dos recursos administrados pelas caixas são decorrentes de subvenções repassadas pela SMED, por meio de **parcerias** firmadas por meio de termos de colaboração, as quais foram implementadas em 2018 após a adaptação dessas organizações ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que regulamentou as parcerias entre Administração Pública e Terceiro Setor, instituído pela Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, tratadas em âmbito municipal pelo Decreto Municipal n. 16.746, de 10 de outubro de 2017, e suas alterações posteriores.

Um dos repasses realizados às caixas, para fins de pagamento de “Pessoal”, consistia em recursos destinados à gestão pela caixa escolar do pagamento de pessoal da área meio (serviços de limpeza, portaria, cantina etc.) por ela contratado (empregados celetistas). Até 2004, conforme relatado pela SMED nos Termos de Referência de Dispensa de Licitação constantes do Anexos 01 (fls. 05-13v) e 02-04, os serviços de apoio ao funcionamento escolar eram prestados por empresas terceirizadas, as quais eram contratadas por meio de licitação pela Administração Pública.

Entretanto, segundo a SMED, uma vez verificada a sobrecarga de funções e a ocorrência de má gestão na condução desses contratos (somada a problemas administrativos e trabalhistas diversos, inclusive a falência de empresas de terceirização), que prejudicavam a execução das atividades escolares, passou-se às caixas escolares a responsabilidade pela contratação e gestão direta desses contratos.

Devido ao exponencial crescimento das contratações de pessoal e das demais compras e serviços contratados pelas caixas escolares, conforme relatado pelos atuais gestores da SMED durante auditoria realizada nas Caixas Escolares entre 2017/2018 (Auditoria n. 1047623) e confirmado na manifestação da SMED a fls. 25-26, v. 1, teria havido comprometimento da atuação prioritária dos dirigentes, quais sejam, as atividades pedagógicas.

A SMED alegou, ademais, que os sucessivos problemas de ordem trabalhista decorrentes dessas relações de trabalho culminaram no acordo pactuado na Justiça do Trabalho, em maio/2018, com a participação da SMED, do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da MGS (empresa pública estadual) e do SIND-REDE (sindicato que representa a categoria de contratados, assim como os servidores efetivos municipais da educação), prevendo a mudança do modelo até então adotado nas caixas, por meio da demissão dos funcionários vinculados às caixas escolares, com os devidos acertos rescisórios, e, na sequência, da contratação desse pessoal com a intermediação da MGS, que se responsabilizaria pela gestão dos contratos, iniciando-se pelo posto de cantineira, a partir de maio/2018.

A SMED esclareceu em sua manifestação, ainda, que o acordo em questão teve por objetivo garantir a continuidade dos serviços e minimizar os impactos da mudança do modelo de contratação para os então 5.753 postos existentes, com custo estimado de R\$386.300.132,14 ao longo de dois anos (conforme somatório das estimativas constantes



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



dos procedimentos informados). Alegou que a providência foi necessária em virtude da crescente sobrecarga das responsabilidades gerenciais dos diretores das escolas municipais e EMEIs, os quais respondiam pessoalmente pelas contratações, pagamentos, demissões e representação das caixas em eventuais ações judiciais trabalhistas.

Aclarou, ademais, que segundo esse acordo, além do quantitativo informado, faltaria o preenchimento dos seguintes postos de trabalho: artífice (200), operador de equipamento reprográfico (161), encarregado (40) e supervisor (10), o que totalizaria 6.645 contratações pela MGS, a qual assumiu, conforme previsto no acordo judicial, o dever de substituir o pessoal absorvido das caixas escolares por aprovados em processo seletivo por ela organizado conforme prazos ajustados, fls. 29.

A MGS, também instada a se manifestar, informou, em 18/6/2108, a fls. 12-13 do v.1, que a conclusão do processo admissional dos cargos faltantes ocorreria tão logo fossem finalizados os trâmites legais para o procedimento de contratação, os quais, à época, encontravam-se em fase de convocação de audiência pública pela municipalidade, conforme extrato do Edital n. 01/2018, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) de 13/6/2018.

Por fim, salientou que o pessoal contratado seria admitido sob regime celetista, de acordo com o normativo de empregos e salários - NES da empresa, para contratação temporária dentro do prazo limite do acordo judicial homologado pela Justiça do Trabalho, em 30/7/2019 (Cláusula Terceira, §1º, a fls. 15); que a partir dessa data, fixou-se até 30/7/2020 o prazo para substituição desses contratados pelos aprovados em processo seletivo (Cláusula Terceira, §3º).

Resumidos os fatos apresentados pela SMED, no tópico Fundamentação serão analisados os referidos procedimentos, bem como ao final sugerida **a concessão de medida cautelar**, conforme fundamentos expostos ao longo deste relatório, em especial no tópico 3.10.

3. Fundamentação

3.1 Introdução

Conforme se aduz do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, **regra geral** as contratações devem ser realizadas mediante licitação. A contratação direta, via dispensa ou inexigibilidade, para a aquisição de obra, bem ou serviço deve ser entendida como **excepcional**:

CR/88

Art. 37, XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, **serviços**, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte



qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

De acordo com os procedimentos apresentados, verificou-se que a SMED procedeu à contratação direta da MGS por dispensa licitatória, com esboço no art. 24, VIII, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 24

[...]

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e **que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado**; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (Grifo nosso)

Tratando-se o caso dos autos de **dispensa**, ou seja, configurada a exceção, registre-se que a Lei n. 8.666/93, em seus arts. 7º, §2º, II, 26 e 38, parágrafo único, prescreve que o processo de dispensa requer do administrador cuidados específicos, devendo ser instruído com:

- a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento;
- a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
- a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
- a justificativa da dispensa;
- a razão da escolha do fornecedor ou executante;
- a justificativa do preço;
- minuta do contrato previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica da Administração
- a publicação resumida do instrumento de contrato.

O cumprimento desses aspectos documentais, além de ser exigência legal, é essencial para a organização das fases interna e externa das contratações, uma vez que favorece a demonstração de sua viabilidade e conveniência, bem como o controle. Nas hipóteses excepcionais, como no caso em exame, o rigor para a averiguação desses trâmites deve ser redobrado, pois as condições basilares à contratação pública são relativizadas.

A propósito, sobre a dispensa licitatória Marçal Justen Filho leciona que²:

A dispensa de licitação verifica-se em situações, em que, embora viável a competição entre particulares, **a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público**. Justifica-se pelo fato de que se parte do princípio de que a licitação produz benefícios para a Administração e esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes,

² JUSTEN, Filho, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos administrativos. São Paulo, Dialética, 2000, 10ª edição, pág. 109.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



sabe-se de antemão que a relação custo benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

Corroborando o entendimento acerca da imprescindibilidade da observância das etapas e formalidades, o ilustre doutrinador ainda discorreu sobre os trâmites internos da licitação, notadamente aqueles que se aplicam às dispensas³:

Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará – o que significa dominar com tranquilidade, todas as condições pertinentes ao objeto licitado e estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação. Por isso, **o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.** (...) É imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório. (...) A *mens legis* consiste precisamente em impor à Administração o dever de abster-se de licitar impensadamente, descuidadamente. Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente. (...) **caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios.** (...) (Grifos nossos)

Tendo como base essas premissas e orientações, esta unidade técnica buscou avaliar os procedimentos de dispensa apresentados, ou seja, se as contratações em exame se encontravam plenamente adequadas ao seu objetivo, além de verificar se a opção utilizada foi a melhor (ou única) capaz de satisfazer as necessidades daquele segmento, sendo, ao final, identificadas as irregularidades descritas a seguir.

3.2 Das dispensas realizadas com fundamento no art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/93

Para a contratação sob a regra disposta no art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/93 é necessária a demonstração cumulativa dos requisitos que o referido dispositivo fixou, a saber:

- aquisição de bens ou serviços por pessoa jurídica de direito público interno;
- bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública ;
- bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei;
- preço contratado compatível com o praticado no mercado.

No caso em tela, *prima facie*, os dois primeiros requisitos foram atendidos, pois os serviços foram contratados pela SMED, que integra a administração pública direta, para serem prestados pela MGS, que integra a administração pública indireta.

³ Idem.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Resta, assim, verificar se a MGS foi criada para o fim específico de prestar serviços aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, notadamente dos municípios, **em data anterior à vigência da Lei n. 8.666/93**, bem como se os preços contratados eram compatíveis com os praticados no mercado.

3.2.1. Demonstração de que a MGS tenha sido criada para o fim específico de prestar serviços aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta em data anterior à vigência da Lei n. 8.666/93

Com relação ao requisito relativo à criação da empresa com o “fim específico de prestar serviços aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta”, verifica-se que a entidade **passou à condição de empresa pública**, sob a denominação de MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S/A⁴, por força dos **arts. 125 a 129 da Lei Estadual n. 11.406, de 28 de janeiro de 1994** e alterações posteriores.

O legislador mineiro, ao autorizar no art. 125 da Lei Estadual n. 11.406/94 (redação originária) o Estado de Minas Gerais e a Imprensa Oficial a adquirirem a integralidade das ações da empresa pública MGS, restringiu, no art. 126, **sua finalidade à prestação de serviços técnicos administrativos e gerais às administrações públicas estaduais direta e indireta**, nos seguintes segmentos:

Art. 126 - A empresa pública resultante do disposto no artigo anterior vincula-se à Secretaria de Estado da Casa Civil e tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais **às administrações públicas estaduais direta e indireta**, nos seguintes setores:

- I - locação de mão-de-obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários;**
- II - administração de estacionamentos rotativos;
- III - administração de condomínios;
- IV - recuperação, manutenção e conservação de móveis, máquinas, equipamentos e aparelhos em geral;
- V - conserto e manutenção de veículos;
- VI - execução de serviços gráficos;
- VII - administração de processos licitatórios e contratos administrativos;
- VIII - transporte de valores, cargas e passageiros;
- IX - fornecimento, revenda e administração de vale-transporte, vale-alimentação e outros tipos similares de vales;
- X - administração e representação de ações trabalhistas. (Grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que **até a publicação da Lei Estadual n. 11.406/1994, posterior ao início da vigência da Lei 8.666/93 (22/6/1993), não se vislumbrava a possibilidade de locação de mão de obra** para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários **pela MGS**.

⁴ Em razão do *caput* do art. 126, redação dada pela Lei Estadual n. 19.087, de 21 de julho de 2010, vincula-se operacionalmente à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Em que pese, ademais, a redação referente art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/93 ter sido incluída pela Lei n. 8.883, de 8 de junho de 1994, ou seja, posteriormente à edição da Lei Estadual n. 11.406/1994, entende-se que o dispositivo foi claro ao estabelecer que a criação da empresa com o objeto específico deveria ocorrer até a data da vigência da Lei de Licitações (22/6/93), e não a da Lei n. 8.883/1994, que a alterou.

Além disso, mesmo com a execução de novos serviços autorizada pelo referido normativo, tem-se que a **prestação de serviços** técnicos, administrativos e **gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Municípios** só ocorreu a partir da Lei Estadual n. 19.087, de 21 de julho de 2010, que deu nova redação ao *caput* do art. 126 da Lei Estadual n. 11.406/1994, assim dispondo:

Art. 1º O *caput* do art. 126, da Lei n. 11.406, de 28 de janeiro de 1994, passa a vigorar com a redação a seguir, e o artigo fica acrescido do seguinte § 2º, ficando seu parágrafo único renumerado como § 1º:

Art. 126. A empresa pública Minas Gerais Administração e Serviços S.A. - MGS -, resultante do disposto no art. 125 desta Lei, vincula-se à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG - e **tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios**, nos seguintes setores: (...) (Grifo nosso)

Logo, em hipótese alguma a MGS atenderia, para fins de contratação direta pelos Municípios, os requisitos de ter sido criada para o fim específico de prestar serviços dessa natureza em data anterior à vigência da Lei n. 8.666/93, 22/6/1993, bem como de realizá-los em favor de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta **dos Municípios** também nesse limite temporal.

Esse raciocínio encontra-se consoante com as decisões deste Tribunal de Contas, que entendeu pela impossibilidade de contratação, pela via da dispensa, da MGS:

Consulta. **Impossibilidade de abrigo no art. 24, VIII da Lei de Licitações da contratação direta com a Minas Gerais Administração e Serviços – MGS**, por ser empresa estatal. “(...) para que a licitação seja dispensável, com fundamento na citada disposição legal, torna-se imperioso o atendimento das condicionantes a seguir indicadas: a) seja o adquirente dos bens ou serviços pessoa jurídica de direito público interno; b) **que o órgão ou entidade pública, fornecedor dos bens ou prestador dos serviços, tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei 8.666/93;** (c) que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. Logo, atendidos os referidos requisitos legais, autorizada estaria a Administração a adotar o procedimento da contratação direta, vale dizer, a licitação seria dispensável. (Consulta n. 390.863 Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão de 03/09/1997)

[Possibilidade de contratar a empresa MGS — Minas Gerais Administração e Serviços — por dispensa de licitação.] [...] b) em relação ao segundo requisito — letra *b* do mesmo inciso e artigo, conforme entendimento do Tribunal de Contas expresso na citada Consulta a MGS — Minas Gerais Administração e Serviços, não o atende, tendo em vista que: **A MGS não foi**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



criada para o fim específico de prestar serviços às pessoas jurídicas de direito público interno, pois a sua constituição retroage aos idos de 1954, com a razão social de Cia. Federal de Imóveis e Construções S/A e o objeto social de compra e venda, administração e construção de imóveis em geral [...] [Processo Administrativo n. 691.229. Rel. Conselheiro Elmo Braz. Sessão de 12/05/2011]

O Tribunal de Contas da União posicionou-se de forma semelhante⁵:

Quando o objeto referir-se à aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por entidade ou órgão que integre a Administração Pública, é dispensável licitação.

É necessário que o órgão ou entidade tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/1993 e que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Entende-se que a limitação temporal contida no dispositivo da lei licitatória teve por propósito evitar que empresas públicas fossem criadas para beneficiar-se da regra excepcional de dispensa, o que feriria os princípios da razoabilidade e da isonomia.

No que diz respeito à questão da alteração do objeto da empresa posteriormente à vigência da Lei de licitações, com o intuito de permitir sua contratação por dispensa, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁶ anotou que:

Num contexto mais amplo, **seria admissível acolher essa expansão do objeto, desde que também, nesse caso, fosse atendido o requisito temporal inscrito no dispositivo pela lei n. 8.883/94, ou seja, que a alteração da atividade do órgão tivesse ocorrido antes da vigência da lei n. 8666/93.** Com essa possibilidade, ficaria resguardado o ordenamento jurídico sem necessidade de grandes pesquisas sobre a finalidade inicial, que ensejou a criação do órgão, ao tempo que se evitaria o absurdo de permitir a contratação direta de um órgão que foi criado posteriormente, **sem, contudo, admitir-se igual tratamento para outro que, mesmo criado anteriormente, teve seu ramo de atividade expandido, ardilosamente, após o advento da lei 8666/93.** (G.n.)

Marçal⁷ faz uma colocação pertinente no que tange à data-limite da criação do órgão ou entidade para ser enquadrado na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VIII do art. 24:

Embora a restrição temporal tenha seus efeitos iniciados em 8 de junho de 1994, com a lei n. 8883, o limite a ser considerado é o da vigência da lei n. 8666/93. Assim, **os órgãos ou entidades criadas entre 22 de junho de 1993 e de 8 de junho de 1994 não podem ser beneficiárias dessa dispensa de licitação**, pois, conquanto a restrição só tenha sido erigida a partir da última data, atualmente é

⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 603.

⁶ Fernandes, Jorge Ulisses. Op. Cit., p. 376

⁷ Op. Cit., p. 132.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



indeclinável que o limite temporal foi fixado com a retroação à vigência da lei n. 8666/93. (G.n.)

Segundo esse autor⁸, mesmo quando há a contratação direta, “permanece para o Administrador Público **o dever de realizar a melhor contratação possível**, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes, de forma a atender os princípios básicos estabelecidos pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que devem permear a atuação administrativa”.

Consideram-se, portanto, **nulas** as dispensas sob análise, porquanto não amparadas no referido dispositivo legal.

3.2.2 Da pesquisa de mercado

Com relação ao quarto requisito, constante da parte final do inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, qual seja, **a demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado**, tem-se que a dispensa só poderia ocorrer após prévia realização de pesquisa de preço e demonstração de tratar-se da alternativa mais econômica e viável para a administração.

De acordo com a Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria (GELCT) da SMED, após negativa de algumas empresas de terceirização de mão de obra de orçar o serviço pleiteado nos procedimentos deflagrados (fls. 92v/94 – Anexo 1; 87v./89 – Anexo 2; 86v/88 – Anexo 3; 79v/81 – Anexo 4), envidou esforços em três direções a fim de verificar a vantajosidade do preço e da taxa de administração apresentados pela MGS em face dos preços praticados no mercado:

1. pesquisa em sítios eletrônicos especializados em busca e atualização dos custos de mão-de-obra;
2. consulta a editais públicos de terceirização, cujos objetos estivessem em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à pesquisa;
3. envio de solicitações de orçamentos a empresas do ramo da terceirização de recursos humanos, para verificação tanto da adequação salarial da proposta, quanto da taxa de administração fixada pela MGS.

O resultado desses esforços, segundo a GELCT/SMED, encontra-se resumido nas tabelas apresentadas nos 4 (quatro) processos administrativos de dispensa, acompanhadas de documentação instrutória, denominadas “Pesquisa de Preços de Mercado (...)”, fls. 96-122 – Anexo 1; fls. 91-142 – Anexo 2; fls. 90-119 – Anexo 3 e fls. 88-101 – Anexo 4.

Na análise dos procedimentos de dispensa realizados, foi necessário avaliar não só a compatibilização dos preços praticados nas contratações ocorridas com os de mercado (art. 24, VIII, da Lei 8.666/93), bem como se foi atendida a economicidade na escolha de

⁸ Idem, p. 380



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



contratação/licitante (art. 43, IV, do referido normativo) e se o preço foi devidamente justificado (26, III).

A demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado, conforme prevista na lei licitatória, materializa-se pela realização de ampla, homogênea e equivalente pesquisa de mercado do objeto que se pretende contratar.

Para tanto, é necessário que a descrição do objeto seja precisa, suficiente e clara. Da mesma forma, mostra-se imprescindível que haja comunicação direta entre os atores das áreas requisitante, cotista, de condução do procedimento licitatório e de fiscalização do contrato.

O TCEMG manifestou-se em reiteradas decisões sobre a necessidade de **prévia e ampla** pesquisa de mercado:

[Pesquisa de preços no mercado.] [...] a ausência de pesquisa de mercado é uma falta grave, pois a verificação da compatibilidade do preço contratado, com o valor rotineiramente praticado, é dever que independe de exigência legal, estando afeto ao cuidado do administrador para com o dinheiro público. [...] o Tribunal de Contas da União orientou que se deve realizar ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser contratado, conforme reitera em inúmeras decisões, com destaque para o Acórdão n. 1182/04, produzido na Sessão plenária de 18/9/04. Desta forma, [...] ao infringir o art. 43, IV, da Lei de Licitações, [...] [criou a Administração o] risco de uma contratação onerosa, fora dos padrões de mercado. **[Licitação n. 704.186. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 06/05/2008]**

[Pesquisa de preços. Dispensa.] [...] o Tribunal de Contas da União orientou que se realize pesquisa de preços, na contratação **por dispensa de licitação**, de maneira a cumprir a determinação contida no art. 43, IV, da Lei de Licitações, fazendo constar, formalmente, dos documentos que integram o processo, a informação sobre a equivalência de preços, conforme Acórdão n. 682/2006 — Segunda Câmara [do TCU] [...]. ***Além disso, deverá ficar provado que o preço a ser ajustado é condizente com o de mercado, para o que se impõe a prévia cotação desses preços, documentada de forma idônea no processo***' (PALAVÉRI, Marcelo. Município e Licitações Públicas: análise das licitações municipais à luz da Lei n. 8.666/93 e suas alterações. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 112). **[Processo Administrativo n. 606.324. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 07/08/2007]** (Grifos nossos)

Logo, para se alcançar preços compatíveis com o mercado, seria essencial que o setor responsável realizasse pesquisa que atendesse a critérios intrinsecamente associados à justificativa do preço⁹:

1. A pesquisa de preço e o valor estimado são elementos obrigatórios em qualquer licitação, sempre devendo ser anexados aos autos do processo.

⁹ VIANNA, Flavia Daniel. Distinção entre os conceitos “valor máximo” x “valor estimado” x “valores praticados no mercado” nas licitações. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, fev. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=86521>>. Acesso em: 22 jan. 2019. “



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



2. Em posse da pesquisa de preço, a Administração efetua uma *média* dos preços encontrados e chega ao *valor estimado* ou orçamento estimado da contratação.
3. O *orçamento* estimado é anexo obrigatório nos editais das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Já, no pregão, não há obrigatoriedade de constar no edital o valor ou orçamento estimado (visando não frustrar a fase de negociação), mas é obrigatório que conste no processo e, aqueles que requererem vistas, tenham amplo acesso ao mesmo.
4. O *valor praticado no mercado* é obtido através de pesquisa efetuada conforme os parâmetros elencados por Jessé Torres e fica situado em faixa de preços obtidos através destes parâmetros, devendo obrigatoriamente ser observado em todas as licitações no momento do julgamento do preço.
5. Conforme orientações do Prof. Antonio Militão Silva, quando se trata de *pesquisa de mercado*, a média aritmética não reflete necessariamente a realidade da pesquisa, sendo necessário estabelecer um *desvio padrão* (condicionantes de prazos de pagamento, de entrega e outras exigências que são feitas pela Administração Pública). (...) 23.5.14 (...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, **elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado e que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação**, nos termos dos Acórdãos 552/2014 e 1607/2014 (...). (Grifos nossos)

O ilustre doutrinador Jacoby¹⁰ anota de maneira complementar que:

Na fase da licitação, quando esta é necessária, a Comissão deve declarar a **compatibilidade dos preços ofertados com os praticados no mercado**, como expressamente dispõe o art. 43, inciso IV. **Mesmo no caso desse inciso, portanto, deverá o responsável pela contratação direta sem licitação demonstrar no processo a compatibilidade dos preços cobrados com os praticados no mercado, significando que compatível é o que se ajusta a uma média do mercado, sendo despidendo que seja o mais vantajoso, ou o menor: há de ser compatível, razoável, tão-somente.** (G.n.)

Da sequência de atos preparatórios (fase interna do procedimento de licitação) executados pela GELCT/SMED, depreende-se, de acordo com a legislação, jurisprudência e orientações técnicas apresentadas a seguir, que houve falhas na pesquisa de mercado realizada, senão veja-se.

No caso do **Auxiliar de Apoio ao Educando (Dispensa de Licitação n. 026/2018, Anexo 01)**, a solicitação de abertura da contratação datou de 5/6/2018 (fl. 03). O documento “Solicitação de Compras/Serviços não foi datado (fls. 58). A autorização/justificativa para contratação por dispensa datou de 15/6/2018 (fls. 92-95), enquanto o Termo de Referência indicando a contratação por dispensa da MGS, DE 12/6/2018 (fls. 5-13v). As pesquisas de preço concentraram-se nas empresas MGS, Planejar e Conservo (fls. 96-107v.), bem como no Edital do Concurso Público n. 01/2018 para provimento de cargos da Prefeitura Municipal de São João Del Rei (que incluiu o cargo de Monitor de CEI – mais próximo do

¹⁰ FERNANDES, J.U. Jacoby. Contratação direta sem licitação. 10 ed. Revist.atualiz. e ampl., BH,Ed. Fórum/2016. p. 317-318 e p.672



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



cargo de Auxiliar de Apoio ao Educando em matéria de atribuições, a fls. 111-113), em pesquisas nos sítios eletrônicos do SINE, BNE e Adzuna, (em cargos com atribuições diversas daquele, a fls. 115-121), na manifestação do Diretor Central dos Contratos, Sr. José Luiz Mendonça Geraime (que informou procedimentos anteriores em que a MGS foi vencedora a partir de preços mais competitivos, que não incluíam cargo de atribuições semelhantes, a fls. 122). **O “Quadro Comparativo de Preços” a fl. 96 conteve, contudo, apenas as propostas das empresas MGS, Planejar e Conservo.** A proposta final da MGS datou de 5/6/2018 (fl. 48-53). A Ratificação da licitação datou de 4/7/2018 e foi publicada em 5/7/2018 no DOM (fl. 146 e 153). O parecer jurídico pela legalidade do procedimento constou de fls. 148-151 foi assinado pela Assessora Jurídica Renata Duarte Gomes e referendada pelo Procurador-Geral Adjunto, Sr. Marlus Keller Riani em 2 e 4/7/2018, respectivamente.

Com relação ao Edital de **Servente (Processo n. 01-081.897.18-75, Dispensa de Licitação n. 029/2018, Anexo 02)**, a solicitação de autorização/justificativa para contratação de dispensa datou de 15/6/2018 (fls. 86-92) e o Termo de Referência da Dispensa em favor da MGS, de 12/6/2018 (fls. 5-14v). As pesquisas de preço concentraram-se nas empresas mencionadas (fls. 45-48; 91) e na manifestação do Diretor Central dos Contratos, Sr. José Luiz Mendonça Geraime (que informou procedimentos anteriores em que a MGS foi vencedora a partir de preços mais competitivos, que não incluíam cargo de atribuições semelhantes, a fls. 99). **O “Quadro Comparativo de Preços”, a fl. 91, contudo, apenas conteve as propostas das empresas MGS, Planejar e Conservo. A proposta da MGS datou de 15/6/2018 (fls. 45-54).** A proposta final da MGS datou de 5/6/2018 (fl. 48-53). A Ratificação da licitação datou de 4/7/2018 e foi publicada em 5/7/2018 no DOM (fl. 174 e 181). O parecer jurídico pela legalidade do procedimento constou de fls. 176-179 foi assinado pela Assessora Jurídica Renata Duarte Gomes e referendada pelo Procurador-Geral Adjunto, Sr. Marlus Keller Riani em 2 e 4/7/2018, respectivamente.

Com relação ao Edital para **Porteiro e Vigia (Dispensa de Licitação n. 028/2018, Anexo 03)**, a solicitação de abertura da contratação datou de 5/6/2018 (fl. 03). A autorização/justificativa para contratação por dispensa datou de 15/6/2018 (fls. 86-89), enquanto o Termo de Referência indicando a contratação por dispensa da MGS datou de 12/6/2018 (fls. 5-13v)). As pesquisas de preço concentraram-se: nas empresas mencionadas (fls. 90-99), salvo a MGS, que não constou do procedimento; em pesquisas nos sítios eletrônicos do Infojobs (fls. 100), Indeed (fls. 101) e BNE (fls. 102/103), no Edital do Processo Seletivo Simplificado n. 001/2018 para provimento de cargos da Prefeitura Municipal de Maetinga/BA (a fls. 105-118), na manifestação do Diretor Central dos Contratos, Sr. José Luiz Mendonça Geraime (que informou procedimentos anteriores em que a MGS foi vencedora a partir de preços mais competitivos, a fl. 119). **O “Quadro Comparativo de Preços”, a fl. 90, contudo, apenas conteve as propostas das empresas MGS, Planejar e Conservo.** A proposta final da MGS datou de 5/6/2018 (fl. 44-53). A



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Ratificação da licitação datou de 4/7/2018 e foi publicada em 5/7/2018 no DOM (fl. 130 e 152). O parecer jurídico pela legalidade do procedimento constou de fls. 148-150v foi assinado pela Assessora Jurídica Renata Duarte Gomes e referendada pelo Procurador-Geral Adjunto, Sr. Marlus Keller Riani em 2 e 4/7/2018, respectivamente.

Com relação ao Edital para **Cantineiro(a) (Dispensa de Licitação n. 011/2018, Anexo 04**, a solicitação de abertura de contratação datou de 22/3/2018. A solicitação de autorização/justificativa para contratação de dispensa datou de 17/4/2018 (fls. 79-82), nela constando que o menor preço de mercado era o praticado pela MGS, e o Termo de Referência da Dispensa de 22/3/2018, sem menção à MGS e com “Planilha de Composição de Preços e Resumo de Custos – Anexo V (fls. 6-27v). O TR foi substituído pelo de n. 11/2018, constando a contratação da MGS, em 12/6/2018, posteriormente à assinatura de acordo judicial (fls. 149-168). As pesquisas de preço concentraram-se: nas empresas mencionadas, além da Santa Fé Serviços e Conape Recursos Humanos (fls. 83-86), no Edital do Concurso Público n. 2/2017 para provimento de cargos da Prefeitura Municipal de Barbacena (a fls. 91-94), no Edital 14/2016 da Fundação Helena Antipoff, em pesquisas nos sítios eletrônicos do SINE (a pesquisa não tinha referência para Belo Horizonte, fls. 89). **O quadro com pesquisa de preços apresentada não foi datado e contou somente com a MGS, BNE, SINE, Mun. de Barbacena, Fund. H. Antipoff**, a fl. 86. A proposta final da MGS datou de 26/3/2018, sendo substituída em 7/6/2018 (fl. 33-41 e 170-178). A Ratificação da licitação datou de 9/5/2018 e foi publicada na mesma data no DOM (fl. 146-147). O parecer jurídico pela legalidade do procedimento constou de fls. 136-150v, foi assinado pela Assessora Jurídica Renata Duarte Gomes e referendada pelo Procurador-Geral Adjunto, Sr. Marlus Keller Riani em 24/4 e 8/5/2018, respectivamente, e novamente em 2 e 4/7/2018 (fls. 203-205).

Destaque-se que a demonstração de que o preço contratado é compatível com o de mercado possibilita verificar a existência ou não de dotação orçamentária para fazer face à despesa, **definir a modalidade licitatória**, fixar valor máximo da contratação, balizar o julgamento da proposta comercial durante o certame, verificar se há sobrepreço, preço inexequível, bem como analisar os pedidos de repactuação e de revisão de contratos.

Serve, ainda, de instrumento para a garantia da livre concorrência e permite à administração pública a seleção da proposta mais vantajosa, considerando o aspecto financeiro, a economicidade, a relação custo-benefício, a qualidade, o operacional e a eficácia, o que viabilizará a concretização do interesse público (bem comum).

No Município de Belo Horizonte o Decreto Municipal n. 15.748, de 30 de outubro de 2014, que dispõe sobre regras e diretrizes para a elaboração do Termo de Referência para contratações e aquisições de bens ou serviços no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte, em seu art. 2º, §3º, preceitua que:

§ 3º - O valor de referência para a contratação poderá ser indicado, também, por meio de consultas realizadas em publicações especializadas, pesquisas de preços, bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública, listas de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



instituições privadas e públicas de formação de preços, Atas de Registro de Preços vigentes, bem como sítios da internet que reproduzam a oferta real de produtos e serviços ou, excepcionalmente, por declaração de ofício da autoridade competente.

O TCU tem entendimento consolidado sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **que exige pesquisa em diversas fontes de informação de preços**, bem como da devida instrução dos atos procedimentais, conforme se extrai dos seguintes julgados¹¹:

Voto:

(...)

36. Historicamente, o TCU sempre defendeu que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma “*cesta de preços aceitáveis*”. Nessa linha, os Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. Tais precedentes levaram ao Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de TI do TCU, de 2012, que lista uma série de fontes de informação que podem ser utilizadas para analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços. Em reforço, o Acórdão 2.943/2013-Plenário consolidou que não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. Todo esse esforço do TCU culminou na edição da IN-SLTI/MPOG 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

37. Então, a exemplo do que tenho assinalado em outros processos (p.ex., TC's 011.172/2015- 0 e 013.754/2015-7) , o argumento de que o valor do melhor

¹¹ Em âmbito federal, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Instrução Normativa n. 5, de 27 de junho de 2014, dispôs sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, a partir de decisões do TCU. O art. 2º dessa IN determina que, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: . **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

I - Pannel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014, fato que não foi analisado pela unidade instrutiva neste processo.

(...) Acórdão 2829/2015 – Plenário, Rel. BRUNO DANTAS. Data da sessão 4/11/2015.

Enunciado: O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação dos valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores. “12. Penso que a locução 'sempre que possível', aposta na cabeça do artigo, não deixa margem para a discricionariedade do gestor, mas apenas materializa a hipótese de que, realizada a pesquisa de preços junto a órgãos e entidades da Administração Pública, poderá ela lograr êxito ou não na busca do objeto desejado. Assim, mesmo não encontrado o preço de objeto idêntico já praticado no âmbito da Administração Pública, deve a comprovação da pesquisa prévia e infrutífera instruir os autos do processo de licitação, demonstrando que o gestor adotou as precauções exigidas pela lei na busca por uma atuação com economicidade (Acórdão 301/2005-TCU-Plenário).” (...) 12.1. Em recente decisão, esta Corte novamente se posicionou acerca da necessidade de realização de outros levantamentos, de sorte a não restringir a pesquisa prévia a preços praticados no mercado, a exemplo da busca por preços registrados por outros órgãos e entidades públicos, como forma de obtenção de propostas mais vantajosas para a administração, seguindo orientação constante da novel IN 5/2014 da SLTI/MP (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento). Mais ainda, com a intenção de que essa orientação fosse seguida pelos órgãos e entidades da Administração Pública, o Acórdão 2816/2014-TCU-Plenário expediu determinação à SLTI/MP, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao próprio TCU para que: (...) orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (‘), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993. **Acórdão 1678/2015- Plenário**

Enunciado: A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. - inobservância do disposto no art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5/2014 na elaboração do orçamento estimado do Pregão Eletrônico nº 16/2017, notadamente quanto à não utilização de variadas fontes de consultas para estimar os preços unitários de materiais da contratação, que deveriam priorizar o painel de preços e contratos similares de outros entes públicos, inclusive a contratação anterior do Ministério (Contrato nº 21/2012), consoante o disposto no Acórdão nº 3.684/2014-TCU-2ª Câmara; - falta de definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários no edital do certame, em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 11 do Decreto nº 7.983/2013 e a Súmula TCU nº 259. 9.3.1. realização de pesquisa de preços de mercado, para fins de elaboração do orçamento estimativo da contratação, restrita a informações fornecidas por três empresas prestadoras de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



serviço, desprezando fontes adicionais de informação, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do próprio órgão, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2.787/2017-TCU-Plenário e do Acórdão 3.684/2014-TCU-2ª Câmara. **Acórdão 1548/2018-Plenário**

Assim, esta unidade técnica buscou verificar o atendimento dessas regras nas pesquisas de preço apresentadas, bem como a composição unitária dos custos e a formação de preços de forma analítica, a fim de avaliar sua conformação aos preços de mercado e a adequação à necessidade da administração.

Observa-se, de plano, que o critério determinante para a escolha da melhor proposta, conforme documentação apresentada, foi a **taxa de administração**.

Para que a **taxa de administração** seja compreendida, necessário aproximá-la do termo BDI, de origem americana, que remonta às atividades pertinentes ao ramo da engenharia e que foi traduzido para Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), correspondendo a **percentual que incide sobre despesas/custos de uma obra ou serviço**.

Cabe ressaltar que este conceito ainda sofre discussões quanto a sua interpretação. Em decisões do TCEMG tratando do mesmo tema, ora o “BDI” foi explicado com esse conceito (Acórdão n. 325/2007 - plenário), ora como um percentual (Acórdão n. 255/1999 - plenário) que incide sobre os valores faturados.

O formato utilizado para obtenção das propostas e composição dessa taxa¹²¹³, na fase de pesquisa de preço, não foi uniformizado pela SMED, ou seja, os preços praticados pelas empresas consultadas ou os editais de órgãos públicos e os salários consultados em *sites* especializados não foram construídos sobre planilha de custos criteriosamente definida em itens padronizados para formação de uma base comparativa sólida. Algumas cotações realizadas não respeitaram a contemporaneidade da realização do procedimento (preços praticados até 180 dias anteriores à pesquisa), conforme justificado nos documentos de autorização/justificativa para contratação por dispensa emitidos para cada procedimento.

Ao contrário, segundo constou das solicitações de autorização/justificativa para contratação de dispensa que acompanharam os procedimentos, as planilhas de custo foram definidas segundo critérios próprios das proponentes, salvo a descrita no Anexo V do Termo de Referência do procedimento de contratação de cantineiras (fls. 27-v, Anexo 04), deflagrado em março/2018, motivo pelo qual divergiram bastante entre si.

¹² Segundo Paulo Roberto Vilela Dias, o BDI abrange despesas indiretas e lucro correspondentes à execução de obra ou à prestação de serviço, sendo acrescido ao custo direto de obra ou serviço, elevando o valor final do objeto. Da mesma forma utiliza-se a “taxa de administração”, que apesar da nomenclatura diversa absorve as mesmas características do que seria o BDI, mas é voltada para a prestação de serviços. No universo das contratações públicas, em especial tendo como objeto a mão de obra, essa taxa está presente, tendo por finalidade indicar margem de lucro/custos indiretos que a empresa estabelece em suas dinâmicas mercadológicas.

Novo conceito de BDi- Obras e serviços de consultoria, Paulo Roberto Vilela Dias 5ª Ed.2012.

¹³ Em consulta ao site do Instituto de Engenharia (www.ie.org.br), obtém-se o Regulamento aprovado pelo Conselho Deliberativo daquele Instituto, Sessão n. 1.363, de 30/8/2004, que, ao tratar da composição do custo direto e do BDI/LDI, aduz: “DEFINIÇÃO: O BDI/LDI é o resultado de uma operação matemática para indicar a ‘margem’ que é cobrada do cliente incluindo todos os custos indiretos, tributos, etc., e a sua remuneração pela realização de um determinado empreendimento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Em se tratando de licitação, ou mesmo contratação direta, conforme preconiza o art.7º, §§2º, inciso II, e 9º, e o art. 40, §2º, II, da Lei 8.666/93, a planilha de custos, ou seja, a tabela em que constará a discriminação de valores e quantidades é requisito de validade do processo licitatório e deve estar devidamente preenchida e documentada, a fim de assegurar o eficaz atendimento da viabilidade econômico-financeira por meio da mensuração dos diversos componentes de maneira detalhada.

Apesar disso, tem-se que no curso dos procedimentos realizados, 3 (três) empresas ofereceram propostas para intermediação da contratação em todos os postos de serviço ofertados, a saber: MGS, de Belo Horizonte; Planejar Terceirização e Serviços Eireli, do Rio de Janeiro; e Conserve Serviços Gerais Ltda., do Espírito Santo, ou seja, prestadoras de serviço de estados diversos, **sem que se avaliasse detidamente os itens sobre os quais incidiria a “taxa de administração” oferecida por elas, o que comprometeu a integridade da pesquisa.**

Nos processos administrativos das seguintes categorias: Porteiro/Vigia, Auxiliar de Apoio ao Educando e Servente a empresa Planejar fez incidir a taxa de administração sobre salário, encargos trabalhistas (taxa fixa) e insumos (Uniforme). A MGS, além desses itens, incluiu na base de cálculo para a taxa de administração de todas as categorias consultadas os custos relacionados a outro insumo, o EPI. A empresa Planejar, por sua vez, apenas o incluiu na base de cálculo para incidência da taxa de administração incidente para a contratação de Servente.

A outra empresa consultada, Conserve, apresentou planilha de custos diferenciada, tendo considerado como componentes da taxa de administração o somatório dos seguintes módulos:

1. Composição da remuneração;
2. Encargos e benefícios anuais, mensais e diários;
3. Provisão para rescisão;
4. Custo de reposição do profissional ausente; e
5. Insumos diversos.

Insta ressaltar que a falta de discriminação e transparência do percentual correspondente aos encargos trabalhistas informados nas propostas da MGS e Planejar (apontam 81,38% da composição final do preço por pessoa) comprometeu a verificação detalhada dessa composição e mesmo a comparação entre as propostas, pois inexistiu parâmetro comum ou padrão, e, conseqüentemente, a pesquisa de preço de mercado.

Caso à parte é o procedimento voltado para as **cantineiras**, no qual foram utilizadas como parâmetro cotações não contemporâneas ou pertinentes à categoria pesquisada. Verificou-se que uma das cotações foi aproveitada de pesquisa de preço realizada na **Secretaria Municipal de Saúde em 2015**. Além disso, foram consideradas como base para pesquisa de preço de cantineira as propostas da Santa Fé, Conserve e Planejar relacionadas à



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial em unidades da Secretaria Municipal de Saúde, fl. 85v., ou seja, com atribuições diversas às da categoria pesquisada.

Mesmo com essas falhas evidentes, entendeu-se que a mera indicação de percentual correspondente à taxa de administração era suficiente para distinguir um preço proposto de outro, **o que se afigura irregular.**

No Acórdão n. 1341/2013 (TCU-Plenário) ressaltou-se a importância de se detalhar a despesa correspondente ao BDI de forma padronizada:

(...)7.3.2. Assim, de forma análoga ao detalhamento dos custos unitários diretos, cabe ao ente licitador estabelecer um detalhamento de despesas tal, que permita a cada licitante demonstrar um BDI próprio em função de seu desempenho técnico, econômico e administrativo, de forma a se identificar a taxa de BDI de cada licitante. A aplicação de uma taxa genérica, ou para fins meramente gerenciais, ou ainda o lançamento de valores sem se considerar as particularidades que envolvem tais despesas pode causar distorções na avaliação dos orçamentos das obras.

7.3.3. Isso é fundamental para que a Comissão de Licitação possa verificar a adequabilidade dos percentuais informados pelas licitantes, evitando-se a ocorrência de custos computados em duplicidade nas planilhas de custos e do BDI. As propostas de preços devem ser apresentadas com idêntico padrão de itens previstos pelo ente licitador no momento em que foi estimado o BDI.

7.3.4. Do contrário, há risco de que sejam cotados valores pelas licitantes a título de BDI que correspondam a elementos diversos dos que deveriam compor a taxa (tributos incidentes, lucro, taxa de administração central, percentual de risco etc.), distorcendo a comparação dos preços, colocando em risco a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

7.3.5. Assim, a ausência de exigência no edital para que os proponentes indicassem os elementos formadores do BDI se deu em descumprimento ao princípio da transparência e em afronta aos artigos 6º, inciso IX, alínea 'f', e 7º, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993, e à Súmula TCU 258, a qual dispõe que: 'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas'.

Observe-se, ainda, que pode ter havido prejuízo à pesquisa de preço, tendo em vista o fato de as empresas consultadas estarem sediadas em estados diversos, e, assim, oferecerem propostas de acordo com a política salarial regionalmente adotada.

No que se refere à questão salarial, observa-se que a proposta da MGS foi compatível com os ajustes salariais firmados no Acordo Coletivo de Trabalho 2018/2019 firmado em maio/2018 entre as categorias em questão e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte – Sind-Rede, ao contrário das propostas apresentadas pelas demais empresas consultadas, cujos salários-base foram superiores aos indicados pela MGS.

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



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.

Considerando essa premissa, caberia à SMED, quando da realização de pesquisa de preço, divulgar previamente às empresas consultadas o parâmetro salarial vigente para as categorias pretendidas, além de, conforme relatado, indicar minuciosamente em planilha de custo os itens necessários para a adequada comparação de preços.

Seria necessário, portanto, que a SMED realizasse estudos visando à atualização dos percentuais que compõem as várias rubricas da planilha de formação de preços que subsidiam a fixação de valores-limite para as contratações dos serviços terceirizados, em especial os percentuais de encargos sociais e reserva técnica.

Somada a essa falha, em que pese o argumento da SMED de que outras empresas teriam se negado a oferecer proposta, essas alegações não constaram oficialmente dos procedimentos de dispensa, motivo pelo qual não podem ser consideradas verídicas.

À ausência do cumprimento do requisito de pesquisa de mercado adequada, maculada restou também a confirmação da **economicidade** e **viabilidade** do procedimento licitatório escolhido, qual seja, **a dispensa**, pois a comparação deficitária de preços praticados no mercado constitui risco de não se retratar a realidade na fase de escolha da melhor proposta, impedindo a verificação da vantajosidade do preço para a administração, não havendo, assim, como justificá-lo.

Ainda que as dispensas sob exame pudessem se amparar no permissivo do art. 24, VIII, da Lei 8.666/93 com base nesses fundamentos, subsistiria, ademais, o dever de demonstração de atendimento do **interesse coletivo e da vantajosidade** do procedimento para a administração. É o que defende Antônio Flávio de Oliveira¹⁴:

(...). Uma vez que tenha sido criado pelo Poder Público entidade ou órgão, dentro de sua própria estrutura, com a finalidade de prestação de serviços ou produção de determinados bens e desde que esta criação tenha ocorrido anteriormente a vigência da Lei nº 8.666/93, poderá contratar com esta entidade ou solicitar o serviço ou fornecimento de bens, com a transferência dos recursos correspondentes ao seu valor, **sem a realização de licitação**.

(...) Sujeitar tais órgãos ou entidades ao procedimento licitatório poderia, em muitos casos, inviabilizá-las e até mesmo tornar mais oneroso para a Administração a aquisição dos mesmos bens ou serviços.

Obviamente que exigência de licitação não será afastada pela simples existência de órgão ou entidade pública produtora do bem ou serviço, mas pela vantajosidade de se adquirir esses bens e serviços desses órgãos ou entidades.

¹⁴ OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Licitações - Aspectos relevantes da contratação direta. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 4, n. 47, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=31905>>. Acesso em: 22 fev. 2019.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



INTERESSE COLETIVO

O que deve orientar a adoção da contratação direta, ao invés de se realizar licitação **não pode ser a mera conveniência de governo, mas o interesse público** a reclamar a adoção desse meio porque possível com ele atingir-se mais rapidamente e/ou melhor o interesse público que orienta a atuação estatal.

VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO

A utilização da contratação sem licitação **não autoriza que se contrate sem vantagem para a administração**. É mesmo necessário até que haja vantagem na contratação direta, que esta possibilite ganhos para o interesse público que de outra forma não se materializariam. Este, aliás, o fundamento da dispensa, pois sendo possível contratar a proposta mais vantajosa de forma direta a realização da licitação torna-se dispensável porquanto sem fundamento que justifique a sua utilização. **Pode-se constatar a partir desse pressuposto para a contratação direta, que o formalismo da licitação não é desprovido de objetivo, mas dirigido à realização da eficiência na aplicação dos recursos públicos. O preço contratado precisa ser compatível com o praticado no mercado.** Não é plausível que se crie entidade administrativa para alienar ou comercializar bens ou prestar serviços a pessoas jurídicas de direito público interno por preço acima do praticado no mercado. **Aliás, a existência dessas entidades apenas se justifica na medida em que as empresas privadas não conseguem atender satisfatoriamente os reclames da Administração Pública em torno de tais produtos ou serviços. Não é plausível que essas entidades passem a oferecer condições piores do que as praticadas no mercado.** (Grifos nossos)

As indicações normativas apresentadas, bem como a regência dos princípios da **vantajosidade** e do **interesse público** deixam evidente a obrigatoriedade de a administração pública realizar levantamentos mais amplos, específicos e concretos de preço a fim de construir parâmetros bem próximos da realidade. O objetivo central é **permitir a concretização da finalidade pública** mediante o alcance da compatibilidade desses preços com os praticados no mercado.

O interesse público nas contratações é indisponível, vale dizer, deve ser alcançado mediante atos praticados na conformidade aos princípios, normas e regras estabelecidos para disciplinar a atuação dos poderes públicos. O princípio constitucional da publicidade (CR/88, art. 37, *caput*) impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou malconduzida, rumo à satisfação do interesse público.

Pelo exposto, ausente o quarto requisito que autorizaria a realização da dispensa conforme o art. 24, VIII, da Lei 8.666/93, tendo em vista as falhas na comparação de preços com os de mercado, na justificativa de preço e, por consequência, na escolha da modalidade de dispensa.

Nos relatórios jurídicos apresentados para a funções de Auxiliar de Apoio ao Educando (Dispensa de Licitação n. 026/2018, Anexo 01 - fls. 148-151), Servente (Processo n. 01-081.897.18-75, Dispensa de Licitação n. 029/2018, Anexo 02 - fls. 176-179), Porteiro e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Vigia (Dispensa de Licitação n. 028/2018, Anexo 03 - fls. 148-150v e Cantineiro(a) (Dispensa de Licitação n. 011/2018, Anexo 04 - fls. 136-150v e novamente a fls. 203-205), a **assessoria jurídica municipal manifestou-se pela legalidade dos procedimentos**, o que foi ratificado por Procurador Adjunto Municipal.

As orientações emanadas pela assessoria jurídica, quando bem fundamentadas, têm o condão de excluir a responsabilidade do parecerista, consoante decisão do TCU, Acórdão n. 798/2008, Primeira Câmara:

É a partir da jurisprudência desta Corte que, como já dito, entende-se afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência, ainda que considerada equivocada. Assim, se o parecerista, em resumo, apresenta apenas o entendimento adotado, torna-se corresponsável por decisão tomada em sua linha.

Marçal Justen Filho leciona¹⁵ que:

Há dever de ofício de manifestar-se pela nulidade, quando os atos contenham defeitos. **Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.** A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões.

Segundo tal entendimento, havendo defeitos jurídicos, os assessores têm o dever de apontá-los e havendo questões duvidosas ou controvertidas, da mesma forma. Por fim, havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial sobre certos temas a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, a fim de possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões.

Esta Corte de Contas, nos autos da denúncia 886286/2013, sessão de 12 de dezembro de 2017, em análise de preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo assessor jurídico, deixou consignado:

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

1. Ilegitimidade passiva arguida pelos responsáveis:

Sr. Francisco André de Mattos Fonseca, Procurador Municipal

Na defesa apresentada pelo Sr. Francisco André de Mattos Fonseca, assessor jurídico à época, (fl. 112/127), alegou que ocupou cargo em comissão de procurador de 01/01/2013 a 06/06/2013, tendo opinado no processo licitatório, com conhecimento limitado das questões e por tempo exíguo.

(...)

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 379.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Para analisar a responsabilidade do parecerista jurídico faz-se necessário, primeiro, tecer algumas considerações acerca do parecer.

A redação do inciso VI do art. 38, da Lei n. 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”. O seu parágrafo único, estabelece que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Observa-se que tais disposições tratam do controle interno de legalidade dos atos da contratação, realizado pela assessoria jurídica da Administração Pública contratante, cujo objetivo é avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente. Objetiva-se, mediante esse exame prévio, evitar, ou ao menos reduzir, eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo ou a constatação posterior de vícios que comprometam o atendimento da necessidade da Administração.

Sobre os efeitos do parecer jurídico prévio, nos processos de contratação pública, a doutrina e a jurisprudência não possuem entendimento alinhado quando o assunto está relacionado ao caráter vinculante ou opinativo do parecer, nem mesmo quanto à responsabilização solidária da assessoria e do administrador no caso de ocorrência de ilegalidade.

O Tribunal de Contas da União – TCU tem adotado entendimento no sentido de que o parecer jurídico proferido em atendimento ao disposto no art. 38 não se trata de ato meramente opinativo, mas serve de fundamento ao posicionamento adotado pela autoridade competente, razão pela qual o parecerista pode ser responsabilizado pelo conteúdo da manifestação (Acórdão n. 1337/2011 – Plenário e Acórdão n. 5.291/2013 – 1ª Câmara).

Assim, para evitar a responsabilização nos termos aduzidos, os integrantes das assessorias jurídicas devem atuar com diligência no cumprimento dos seus deveres, atentando para o conteúdo do parecer que resultará do exame jurídico dos atos da Administração. Para atender a finalidade do art. 38 da Lei de Licitações, é importante que todos os documentos que compõem o processo de contratação sejam cautelosamente examinados e que, ao final dessa análise, o parecerista indique, justificadamente, a aprovação ou não dos referidos documentos.

Após a leitura do parecer jurídico exarado pelo Sr. Francisco André de Mattos Fonseca, a fl. 135 dos autos, abaixo transcrito, constatei que não houve análise efetiva e adequada dos documentos que instruíram o processo de contratação em tela, o que contraria o disposto no art. 38 da Lei de Licitações, vejamos:

PARECER JURÍDICO

AO EDITAL E SEUS ANEXOS

Processo Licitatório Nº 004 – PMSR/2013

Modalidade – Pregão Presencial nº 002-PMSR/2013

OBJETO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DO PNAFM E EM CONTABILIDADE PÚBLICA COM RESPONSABILIDADE TÉCNICA E SOFTWARES DE GESTÃO – SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS/OBRAS PÚBLICAS E SERVIÇOS, analisando o Edital do Processo nº 004 PMSR/2013, modalidade Pregão Presencial nº 002-PMSR/2013, conforme Planilha de Especificações que integram o instrumento convocatório informa que o mesmo encontra-se



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



devidamente elaborado, nos termos do que preceitua a Lei Federal 8.666/93 e suas sucessivas alterações posteriores, **podendo a Comissão de Licitações dar continuidade ao respectivo processo. (g.n.)**

Sobre o assunto, o Plenário do TCU recentemente se manifestou no Acórdão n. 1.944/2014. Nos termos do voto do eminente relator, os pareceres jurídicos pró-forma – assim entendidos aqueles que não efetivam a análise adequada de todos os documentos que instruem o processo de contratação pública –, contrariam as determinações contidas no art. 38 da Lei de Licitações e a jurisprudência daquela Corte de Contas. Vide trechos extraídos do *decisum*:

Voto

(...)

27. Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame (v. g.: Acórdão 748/2011-Plenário). (TCU, Acórdão n. 1.944/2014, Rel. Min. André de Carvalho, j. em 23.07.2014)

Portanto, em conformidade com a orientação jurisprudencial do TCU, entendo que os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei n. 8.666/93 integram a motivação dos atos administrativos, razão pela qual devem contemplar a avaliação integral dos documentos submetidos a exame da assessoria jurídica da Administração, que no caso dos autos não ocorreu.

Isto posto, rejeito esta preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Francisco André de Mattos Fonseca, devendo ser ele responsabilizado pela elaboração do parecer jurídico sintético, de conteúdo genérico, e pela não realização de uma análise efetiva do Processo Licitatório n. 04/2013, Pregão Presencial n. 02/2013, e seus respectivos anexos, uma vez que sua principal função, como parecerista jurídico, era analisar “minuciosamente” todo o processo licitatório e emitir um parecer conciso sobre os atos ali praticados.

Por fim, ressalto que em qualquer processo de contratação a emissão do parecer é, por exigência legal, ato necessário para o regular andamento do processo. Sua finalidade é justamente garantir que a contratação obedeça às normas legais pertinentes, não podendo o parecerista assinar o parecer apenas por “mera formalidade”, como não deixa margem de dúvidas o documento de fl. 135. (Grifos nossos)

Em que pese a evidente ilegalidade da dispensa e contratação da MGS, verifica-se que a assessoria jurídica municipal manifestou-se pela legalidade dos procedimentos, não obstante reiterada jurisprudência em contrário, inclusive da Corte de Contas.

Assim, além dos gestores da SMED e da MGS envolvidos na autorização ilegal das referidas dispensas, devem os subscritores dos pareceres jurídicos favoráveis à contratação da MGS ser responsabilizados pelas irregularidades apontadas.

3.3 Da não comprovação de urgência

Caso superadas as falhas até então apontadas neste relatório, também não socorreria à SMED o argumento de que a contratação da MGS teria se operado em razão de urgência (art. 24, III, da Lei 8.666/93), tendo em vista a necessidade de “desafogar” os diretores



escolares da tarefa de gerenciar pessoal contratado pelas caixas, sobretudo em razão de inúmeras demandas trabalhistas.

Entende-se que a situação considerada problemática pela SMED já se arrastava há anos e vinha sendo conduzida não só pelo diretor e vice-diretor municipais, mas também pelo Gestor Administrativo e Financeiro¹⁶ (função criada por meio da Lei Municipal n. 10.523, de 24 de agosto de 2012), servidor responsável, entre outros, pelo acompanhamento do pessoal contratado pelas caixas municipais. Suas atribuições foram definidas no §2º do mencionado art. 1º, quais sejam:

- I - atuar nas atividades administrativas e financeiras do estabelecimento de ensino, zelando pela qualidade e correção dos atos respectivos;
- II - atuar na gestão dos recursos financeiros alocados no estabelecimento de ensino;
- III - atuar nos processos de aquisição de bens e serviços, **contratação e gestão de pessoal** e de material, bem como de outras atividades correlatas, conforme dispuser o regulamento desta lei e de acordo com as orientações do Diretor do estabelecimento de ensino;
- IV - atuar nas ações de conservação, manutenção e controle do patrimônio do estabelecimento de ensino;
- V - atuar na gestão e no controle dos suprimentos materiais e alimentares necessários às atividades do estabelecimento de ensino;
- VI - exercer outras atividades administrativas e financeiras que lhe forem delegadas pelo Diretor do estabelecimento de ensino, conforme dispuser o regulamento. (G.n.)

Esse gestor, conforme apurado ao longo da Auditoria nas Caixas Escolares (autos n. 1047623), executava papel de grande relevância na execução dos recursos das caixas, inclusive na gestão de pessoal. Assim, segundo respostas da maior parte dos presidentes das caixas no questionário aplicado, a situação dos contratados estava sob controle, embora merecesse maior atenção da SMED. Não havia naquele momento, portanto, risco de colapso da prestação desses serviços ou outra situação que motivasse a modificação com urgência do modelo. A SMED não comprovou a alteração desse quadro nos procedimentos de dispensa, tampouco na manifestação de fls. 25-26v.

Para fins de dispensa de licitação, o importante é que a necessidade de contratação não possa aguardar os trâmites ordinários do procedimento licitatório. Ou seja, justifica-se a contratação direta (exceção) em razão da necessidade de resposta imediata pela Administração, que não pode aguardar o prazo ordinário da instrução processual do procedimento licitatório.

Em que pese a existência de inúmeras decisões na seara trabalhista entendendo que as caixas escolares não poderiam contratar diretamente, essas decisões não tinham poder cogente para alterar o modelo de contratação até então vigente. Não bastasse isso, a própria

¹⁶ Registre-se que a função pública gratificada de Gestor Financeiro teve como origem estudos apresentados pela respeitada e renomada Fundação Dom Cabral (FDC), escola de negócios com padrão e atuação internacional de desenvolvimento e capacitação de executivos, empresários e gestores públicos, que desenvolveu, a partir de 2010, trabalhos voltados para a reformulação dos modelos de gestão até então adotados no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e das Escolas Municipais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



condição das caixas escolares, atualmente revestidas da condição de OSCs, poderia fundamentar a alteração dos entendimentos até então proferidos, haja vista a independência financeira e gerencial dessas entidades, conforme será discutido no tópico 3.5.

Pelo exposto, considera-se **irregular** a justificativa apresentada pela SMED.

3.4 Da impossibilidade de contratação por dispensa de empresa em exercício de atividade econômica

Registre-se que outro aspecto que inviabilizaria a dispensa em favor da MGS é o fato de ela exercer atividade econômica, não podendo, segundo reiteradas decisões do TCU, ser enquadrada nos termos do inc. VIII do art. 24 da Lei 8.666/93, tampouco receber tratamento diferenciado das empresas privadas que desempenham atividades equivalentes, sob pena de macular os arts. 170, IV, e 173 da CR/88, bem como os princípios da isonomia e livre iniciativa:

Empresa pública ou sociedade de economia mista que exerça atividade econômica não se enquadra como órgão ou entidade que integra a administração pública, para os fins de dispensa de licitação com fundamento no inc. VIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. (AGU. Orientação Normativa nº 13, de 1º.04.2009)

3. As empresas públicas e sociedades de economia mista que se dedicam à exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas (CF, 173), em consonância com os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia, e não podem ser contratadas com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 6.931/2009, 1ª Câmara. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Julg. 1º.12.2009)

Já ficou assentado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pela sua 1ª Câmara, no Acórdão nº 2.203/2005, conforme anota Ronny Charles Lopes de Torres, que se admite a dispensa de licitação apenas em relação às entidades integrantes da Administração Pública que tenham finalidade específica de prestação de serviços públicos ou prestação de serviços de apoio, do mesmo modo que em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, conquanto que estas não desempenhem atividade econômica, pois neste caso não deverão possuir privilégios não atribuídos às empresas da iniciativa privada.

Esse entendimento foi consignado também no parecer da Consulta TCEMG n. 390863, apresentada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, que indagou sobre a possibilidade de contratação direta com a MGS, *in verbis*:

A fornecedora dos bens ou serviços, a MGS- Minas Gerais Administração e Serviços, não preenche o segundo requisito, laçado na lera “b” supra [que o órgão ou entidade pública, fornecedor de bens ou prestador de serviços, tenha sido criado para esse fim específico em data anterior a vigência da lei 8.666/93]. **A MGS não foi criada para o fim específico de prestar serviços às pessoas jurídicas de direito público interno, pois a sua constituição retroage aos idos de 1954, com a razão social Cia. Federal de Imóveis e construções S/A e**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



objeto social e “compra e venda, administração e construção de imóveis em geral”, conforme escritura pública de constituição, lavrada no Cartório do 2.º ofício de Notas do Rio de Janeiro- RJ, Livro 1311, fl. 89. Por isso, ao comentar o referido inciso VIII, adverte a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro: - “Tratando-se de exceção à regra da licitação, o dispositivo tem que ser interpretado restritivamente” Vale dizer, esclarece a renomada administrativista: - “(...) o contratante é pessoa jurídica de direito público interno e o contratado é órgão ou entidade da Administração Pública, criado para o fim específico de prestar bens ou serviços ao próprio ente que o criou”. Ainda é da mesma jurista a seguinte lição, que acompanho: - **“Quando a Administração exerce atividade econômica com base no art. 173, ela o faz a título de intervenção do domínio econômico, para subsidiar a iniciativa privada, e não para concorrer deslealmente com ela, o que ocorreria se tivesse, a empresa estatal, o privilégio de ser contratada sem licitação.”** (In Temas polêmicos Sobre Licitações e Contratos, Malheiros Editores São Paulo, 2- edição revista e ampliada, 1995, pp. 83,85 e 86). (TCEMG. Rel. Conselheiro Eduardo Carone. Sessão de 03/09/1997). G.n.

Nas palavras de Miguel Seabra Fagundes¹⁷ “(...) a atuação administrativa só será válida, legítima e justificável quando condizente, muito além da simples legalidade, com o sistema de princípios e regras delineado na constituição, de maneira geral, e com os direitos fundamentais, em particular.”

A defesa da livre concorrência, diretriz para garantia de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, é imperativo de ordem constitucional que visa impedir o abuso do poder econômico, a dominação de mercados, o aumento arbitrário dos lucros. De outro lado, a livre concorrência é garantia de geração de renda e empregos, desenvolvimento da população e da economia, instrumento de redução da desigualdade e defesa do consumidor, entre tantos outros valores e interesses coletivos.

A contratação mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é materialização dos princípios norteadores da Administração Pública e da Ordem Econômica. Trata-se de regra constitucional, mandamento emanado do ápice da Ordem Jurídica, que só admite o seu afastamento, conforme a própria Constituição, nos casos especificados na legislação.

Nessa linha principiológica o artigo 3º da Lei n. 8.666/1993 dispôs:

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.

¹⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 8ª edição. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense. 2010, p. 27.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Isso posto, considera-se **irregular** a contratação direta, pela via da dispensa de licitação, da MGS pela SMED, para realização de atividade resultante de exploração para fins econômicos.

3.5 Da nulidade do Acordo Celebrado entre Smed, Mgs, Ministério Público Do Trabalho e Sind-Rede na Justiça Trabalhista. Do direcionamento à MGS.

Registre-se que a Ação Civil Pública n. 0103100-02.2000.5.03.0021, da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte foi movida em face da MGS, em 2000, em razão de irregularidades nas contratações de pessoal pela empresa, sem a realização do devido concurso público, as quais culminaram na assinatura de Termo de Ajuste de Conduta entre MGS, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Estadual, em 1º/9/2000, oportunidade em que foram estabelecidos os seguintes compromissos a cargo da MGS, consoante figura:

“DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELA MGS

CLÁUSULA 1ª - NÃO CONTRATAR, a partir da data da homologação judicial deste termo, qualquer empregado para o seu quadro de pessoal, **fixo ou rotativo**, em desacordo com o artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

PARÁGRAFO ÚNICO - O concurso público de provas e títulos a que se refere o *caput* desta cláusula poderá realizar-se sob a forma de processo seletivo público simplificado, para vínculo laboral regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, por tempo determinado ou indeterminado, ficando assegurada a observância das seguintes regras:

- a) a universalidade no acesso aos empregos públicos (CF/88 artigo 37, inciso I);
- b) a publicidade do certame, mediante a publicação dos editais, integralmente ou por extrato, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e em pelo menos um jornal que tenha circulação em todo o território deste Estado Federado;
- c) a impessoalidade, mediante a fixação de critérios objetivos de eliminação e classificação de candidatos, evitando mecanismos que permitam a escolha de empregados com base em julgamento pessoal ou subjetivo dos administradores da empresa ou de seus prepostos (CF/88, art. 37, *caput*);
- d) o cumprimento do disposto na Lei Estadual nº 11.867/95, mediante a reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência (CF/88 art. 37, inciso VIII).”

Em que pese a vigência do referido acordo, e não obstante a inexistência de qualquer contrato até então firmado entre a SMED e a MGS, conforme demonstrado nos procedimentos de dispensa analisados, **celebrou-se em 4/5/2018 acordo envolvendo SMED, MGS, MPT, MPMG e SIND-REDE** (o sindicato das categorias dos funcionários das caixas escolares). Esse acordo foi levado à homologação nos autos da referida ACP, o que ocorreu em **11/6/2018**.

Nesse último acordo, a par de previsão anterior em contrário, foram estipuladas condições excepcionais à MGS para contratação, sem concurso público, do pessoal contratado pelas caixas, sendo estabelecido prazo para rescisão dos contratos de trabalho mantidos por essas entidades, mediante acerto de todas as verbas rescisórias (Cláusula Primeira), em clara



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



afronta ao princípio constitucional do concurso público insculpido no art. 37, inciso II, da CR/88, bem como ao acordo previamente celebrado em 1º/9/2000.

Estipulou-se, ainda, a imediata contratação desse pessoal pela MGS, à qual caberia assumir, **de forma emergencial** “a direção dos serviços para evitar sua descontinuidade” (Cláusula Segunda).

Estabeleceu-se nesse instrumento, ainda, que os contratados da caixa deveriam migrar para a MGS até 30/7/2019 (Cláusula Terceira, §1º), fixando-se o prazo até 30/7/2020 para realização de processo seletivo para substituição e preenchimento das vagas no quadro da MGS (Cláusula Terceira, §2º).

Com relação ao processo seletivo, estabeleceu-se que seria admitido como prova de título “o tempo de experiência na ocupação excedente ao requisito de ingresso” e que também seria exigida prova prática, quando possível, bem como o “requisito de ingresso de 6 meses de tempo de experiência na ocupação em ambiente escolar, quando possível” (Cláusula Terceira, §3º, incisos I a III).

Estabeleceu-se, por fim, que o acordo seria fiscalizado pelo Ministério Público do Trabalho (Cláusula Quinta).

Em que pese a discussão incidente sobre os termos de outro acordo entabulado nos autos da ACP n. 0103100-02.2000.5.03.0021, que viabilizaram - a contrassenso do posicionamento anteriormente adotado em 1º/9/2000 e em descumprimento direto da regra geral constitucional do concurso público-, que a MGS contratasse sem realizar concurso por período determinado, **tem-se que o novo acordo se pautou em contrato até então inexistente, com claros indícios de favorecimento e direcionamento à MGS**, senão veja-se:

- a) No curso da Auditoria n. 1047623, em reuniões com os dirigentes da SMED (notadamente a Sra. Natália R. Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças da Educação), ocorridas entre maio/2017 a novembro/2017 já se cogitava a contratação da **MGS**.
- b) Os procedimentos visando à contratação de pessoal das caixas escolares tiveram início em março/2018, inicialmente para a categoria das cantineiras (fls. 170-178 e 203-205 do Anexo 04). Esse procedimento caminhava para a contratação da MGS, por dispensa, mas seu curso foi suspenso até sua finalização, assim como no caso das demais categorias, em junho/2018, ou seja, posteriormente ao acordo firmado entre SMED, MPT, MPMG e MGS em 29/5/2018 e homologado judicialmente em 11/6/2018.
- c) Além disso, outra falha identificada refere-se ao fato de os procedimentos deflagrados não terem sido autuados na sequência de atos previstos para a dispensa (solicitação, autorização, pesquisa de preço, justificativa de preço etc.). O que se percebe é que esses procedimentos foram autuados partindo-se do Termo de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



- Referência de Dispensa que adjudicava à MGS os contratos em questão, e não conforme a cronologia dos atos esperada.
- d) Não bastasse esse fato, conforme analisado em tópico anterior, a MGS não foi criada para o fim específico objeto da dispensa antes da vigência da Lei 8.666/93, tampouco poderia participar de contratação direta tendo em vista a natureza econômica de seu objeto social; além disso, as pesquisas de preço realizadas mostraram-se frágeis e despidas da necessária padronização dos itens que comporiam as planilhas de custos por meio de custos unitários, o que comprometeu o atendimento dos requisitos de pesquisa de preços contidos no art. 24, VIII, da Lei 8.666/93.
 - e) Essas pesquisas de preço, ademais, somente foram formalizadas (quando possível a verificação da data da informação) após a assinatura do referido termo de acordo em maio/2018 e paralelamente à homologação judicial do ato.
 - f) A MGS, ao contrário das demais proponentes, apresentou em junho/2018 propostas salariais equivalentes às alterações ocorridas mediante o ACT 2018/2019 celebrado em 22/5/2018 entre o SIND-REDE e as caixas escolares, para fins de revisão salarial (cantineiras, porteiros, vigias, serventes e auxiliar ao educando), enquanto as outras duas empresas consultadas, Conservo (proposta 15/6/2018) e Planejar (proposta 8/6/2018) indicaram salários bem superiores aos conformados no ACT, **o que faz presumir que essas interessadas, ao contrário da MGS, não teriam tomado conhecimento dos termos do referido acordo ao elaborar seus orçamentos.**

Com relação ao item “c”, Joel de Menezes Niebuhr¹⁸ cita decisão que corrobora a necessidade de documentação cabal nos casos das contratações diretas:

2. A regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta, pelo que o enquadramento do caso concreto nas hipóteses do art. 25 da Lei nº 8.666/93 tem de ser **plenamente motivado e cabalmente documentado, devendo o respectivo processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida e permitam reconhecer a inadequação do instrumento como forma de satisfação do interesse público.** (TCU. Acórdão nº 6.460/2011, 1ª Câmara. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 16.08.2011. Publ. 16.08.2011)

As disposições da Lei Federal nº 8.666/93 relativas à dispensa de licitação devem ser interpretadas restritivamente, pois a regra geral é a realização do processo licitatório, consoante mandamento do artigo 37, XXI, da Constituição Federal e artigo 2º da citada Lei. (TCE/SC. Prejulgado nº 822)

Com relação ao item “e”, registre-se que 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

¹⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes - Licitação Pública e contrato administrativo-3ªed. ver. e atualiz.- Ed Fórum, p. 156-158 e 175.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



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.

Considerando essa premissa e a fim de garantir a necessária isonomia às empresas consultadas para formulação de seus orçamentos, quando da realização de pesquisa de preço, deveria a SMED ter participado aos interessados o parâmetro salarial vigente para as categorias pretendidas, além de, conforme relatado, indicar minuciosamente em planilha de custo os itens necessários para a adequada comparação de preços.

Seria imperioso, ademais, que a SMED realizasse estudos visando à atualização e divulgação dos itens que compõem as várias rubricas da planilha de formação de preços que subsidiam a fixação de valores-limite para as contratações dos serviços terceirizados, em especial os percentuais de encargos sociais e reserva técnica, e uma vez constatada a inviabilidade legal de realizar dispensa, que procedesse ao procedimento licitatório adequado, para garantia da ampla e irrestrita participação de interessados.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 37 e 170 e incisos, entabula princípios norteadores da Administração Pública que direcionam para a proteção do interesse da coletividade e princípio de observância obrigatória da ordem econômica calcado principalmente na livre concorrência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...]

Art. 170. A **ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

Tendo em vista a preocupação com a adequada gestão, isonomia e transparência dos gastos públicos, a fim de se afastar eventual direcionamento, reconhece-se a necessidade de defender o caráter principiológico que motiva o ato administrativo, conforme esclarecedora lição de Alexandre de Moraes¹⁹:

¹⁹ DE MORAIS, Alexandre, Curso de Direito Constitucional, 2003, p. 265. 13ª Edição, Editora Atlas, São Paulo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Ora, o administrador público deve pautar-se em suas condutas na Constituição e nas leis, para garantir o princípio da legalidade e o da igualdade de possibilidades de contratar com o Poder Público. Dessa forma, exigível sempre é a realização do procedimento licitatório, **com o fim de afastar o arbítrio e o favorecimento.**(...) Consoante esta interpretação, em regra, qualquer contratação, sem prévia e necessária licitação, **não só desrespeita o princípio da legalidade, como vai mais além, pois demonstra favoritismo do Poder Público em contratar com determinada empresa, em detrimento de todas as demais**, que nem ao menos tiveram oportunidade de oferecimento de propostas e verificação de condições, em frontal desrespeito ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput e inciso I, da Constituição Federal).

Considerando as falhas com relação aos atos procedimentais apresentados; considerando, ademais, a participação da MGS em negociação com efeitos na esfera judicial previamente à existência de contrato apto a balizá-la e, ainda, em descumprimento do acordo judicial entabulado em 1º/9/2000, em afronta direta ao princípio geral do concurso público; considerando, ademais, que em março/2018 o procedimento para contratação de cantineira caminhava para a contratação da MGS, não obstante pesquisas de preço insatisfatórias e os impedimentos para realização de dispensa nos termos analisados neste relatório;

Considerando, ainda, que dos documentos até então apreciados **é possível aferir que o acordo homologado judicialmente precedeu os atos de dispensa realizados pela SMED para contratação da MGS**, ou seja, a empresa sequer era contratada da SMED quando o acordo foi subscrito e levado à homologação;

Considerando que na decisão judicial homologatória não houve apreciação material dos contratos, mas somente presunção de sua existência e validade, não havendo, assim, impedimento para que esta Corte de Contas avalie a legalidade dos negócios jurídicos firmados (art. 71 e incisos da CR/88);

Considerando que **a decisão judicial** se pautou em ato inexistente, tendo em vista que o negócio jurídico não havia sido formalizado até sua homologação, **entende-se ser ela nula de pleno direito.**

Entende-se, ainda, haver sérios indícios de **favorecimento** de informações **pela SMED** à referida empresa para elaboração da respectiva planilha de custos com valores mais baixos, bem como **direcionamento** de sua contratação, com posterior apresentação de procedimento formal, em descumprimento das regras licitatórias, o que pode ter representado “montagem de procedimento”, configurando-se, em se confirmando a hipótese, ato de improbidade administrativa, como estabelecido no art. 11, *caput*, I, da Lei n. 8.429/1992.

Infere-se, ademais, que **os demais órgãos envolvidos no acordo judicial** (Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual e a própria Justiça do Trabalho) **podem ter sido induzidos a erro** pelos demais agentes envolvidos na negociação judicial.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Pelo exposto, **conclui-se haver sérios indícios de direcionamento na contratação por dispensa**, devendo os gestores responsáveis pelo procedimento, inclusive o da MGS, responder pelas irregularidades constatadas.

3.6 Da ofensa à regra do concurso público

Registre-se que nos referidos autos da ACP n. 0103100-02.2000.5.03.0021, da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, em 1º/9/2000, havia sido celebrado Termo de Ajuste de Conduta entre MGS, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Estadual, oportunidade em que a MGS assumiu o compromisso de não realizar contratação direta de pessoal, tanto para o quadro efetivo quanto para o rotativo, salvo pela via do processo seletivo simplificado (Cláusula primeira):

Em breve consulta realizada no Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP), verificou-se a tramitação de inúmeros processos autuados como Representação²⁰ em face da MGS, nos quais se discutem esses **fundamentos fáticos e jurídicos**, quais sejam, (i) burla à regra constitucional do concurso público; (ii) ausência de fixação das atribuições e requisitos para investidura nos empregos públicos comissionados de recrutamento amplo; (iii) violação dos pressupostos legais reconhecidos no acordo celebrado com o Ministério Público do Trabalho e com o Ministério Público Estadual em 1º/9/2000, nos autos da referida ACP.

Com relação à exceção conferida à MGS, ao permitir que ela contratasse pessoal diretamente, sem a observância do necessário concurso público, entende-se que houve burla direta ao art. 37, II, da CR/88, bem como ao art. 128, II, da Lei Estadual n. 11.406/94, que assim dispõem:

CR/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Lei 11.406/94

Art. 128 - O pessoal da empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. - MGS - será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar e organizado nos seguintes quadros:

²⁰ Autos TCEMG n. 1058619, 1058617, 1058615, 1058614, 1058613, 1058612, 1058610, 1058609, 1058608, 1058607, 1058606, 1058605, 1058604, 1058603, 1058602, 1058601, 1058599, 1058598, 1058597, 1058596, 1058595, 1058594, 1058593.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



I - quadro efetivo, composto de empregados permanentes da empresa;

II - **quadro rotativo, composto de empregados contratados para a execução das funções** previstas no inciso I do art. 126 desta lei. (grifos nossos)

José dos Santos Carvalho Filho²¹ afirma que o princípio da legalidade “implica a subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro²² anota que “falar em princípio da legalidade significa abranger não só a lei, em sentido formal, mas todos os valores e princípios contidos implícita ou explicitamente no ordenamento jurídico”. Forma-se com isso atual conceito de juridicidade²³, que sucintamente seria o princípio da legalidade desenvolvido em consonância com a busca pela eficiência, entre outros elementos constitucionais norteadores da Administração Pública.

Considerando a situação descortinada, que no entender desta unidade técnica representa afronta direta ao dever de realizar concurso público, faz-se imprescindível a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, a fim de avaliar se o acordo homologado em 12/6/2018 teria representado ofensa aos princípios basilares da administração, considerando a preexistência do TAC datado de 1º/9/2000.

3.7 Das demissões realizadas pela SMED e terceirização. Das competências das OSCs. Da ausência de economicidade.

A SMED justificou o procedimento adotado (demissão e posterior terceirização dos empregados das caixas escolares) alegando urgência para a mudança do modelo de contratação.

Observe-se que o atendimento de eventual **excepcionalidade** deve estar sempre associado a outros princípios como o da economicidade, legitimidade, motivação e eficiência, com vistas a se evitar possíveis prejuízos ao interesse público, indicando-se terminantemente a efetiva e concreta necessidade, afastando-se, assim, a autorização de maneira indiscriminada da mudança de determinado modelo administrativo²⁴.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª edição. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004, p 20.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. n. 5. jan./fev./mar. 2006. P. 20. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5- JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

²³ No entender de Germana de Oliveira Moraes: “A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que sua produção (a desses atos) observe - não contrarie-os princípios gerais de Direito previstos explicita ou implicitamente na Constituição”.

www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/thumb.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13405

²⁴ O princípio da economicidade, preexistente no art. 70 da Constituição (custo-benefício) e prosseguido pelo art. 50, §3º, da Lei Complementar n. 101/00, até há pouco aplicado na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, encontra-se certamente fortalecido pela inserção do princípio da eficiência.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Coligindo as informações apresentadas, frise-se que não foge ao conhecimento desta unidade técnica, tendo em vista a Auditoria n. 1047623 realizada nas caixas escolares no período de 2017/2018, as dificuldades dos respectivos presidentes à época no enfrentamento cotidiano da administração de pessoal, contratações e dispensas, bem como das situações de demanda judicial.

Por mais que alguns dirigentes, no curso da auditoria, tenham sustentado prejuízos ao desempenho das atividades de cunho pedagógico decorrentes das inúmeras tarefas desempenhadas para a administração das caixas escolares, não apontaram eles, em sua maioria, prejuízo que embasasse urgência no afastamento da condução de pessoal da área meio pela presidência da caixa.

Calha destacar a inafastável aplicação do princípio da gestão democrática nos assuntos atinentes à gestão dos assuntos ligados à educação, cuja observância foi objeto de aprofundado exame na referida auditoria, sendo de se destacar do relatório produzido o seguinte trecho:

O princípio da gestão democrática do ensino permeia a estrutura organizacional e atribuições dos órgãos do Poder Executivo, conforme art. 34 da Lei Municipal n. 11.065/17, que determina a observância de gestão descentralizada, participativa, transparente e integrada.

A gestão democrática, no sentido lato, pode ser entendida como espaço de participação, de descentralização do poder e de exercício de cidadania. Nesse sentido, premente a necessidade de instituir processos de efetiva participação política, a garantir: a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica e superior; o planejamento e a coordenação descentralizados dos processos de decisão e de execução; o fortalecimento das unidades escolares por meio da efetivação da sua autonomia, dentro dos contornos delineados por seus objetivos, princípios e diretrizes aplicados à educação; a articulação entre os diferentes níveis de ensino; a definição coletiva de diretrizes gerais para a educação nacional; a exigência de planos de carreira para o magistério público; a vinculação de verbas para a educação; a democratização das formas de acesso, permanência e gestão.

A construção da gestão democrática implica a participação efetiva nos processos de tomada de decisão, incluindo a implementação de processos colegiados nas escolas, envolvendo todos os segmentos e enveredando pelo financiamento pelo poder público, entre outros pressupostos. A partir dele, tente a se efetivar o processo de dotar a unidade escolar de autonomia cerceada pelas normas legais que lhes são aplicáveis.

Sob o aspecto da gestão democrática das atividades relacionadas à contratação de pessoal da área meio, entende-se que não havia, naquele contexto, possibilidade de adoção de solução sem a ampla participação da comunidade escolar, não se sustentando somente a participação do sindicato, da SMED e de outros órgãos externos à gestão educacional, tal como se verificou.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Além disso, não se pode perder de vista tratar-se as caixas escolares municipais desde 2018 de organizações do terceiro setor (OSCs), conforme Lei n. 11.019/2014 e regulamentação municipal. Em que pese a crítica à adaptação das caixas escolares ao modelo de OSC, esposada no relatório da auditoria nas caixas escolares, entende-se que não poderia a SMED intervir no formato de contratação de pessoal da área meio, ou seja, não poderia ela definir como seria formalizada a contratação, se diretamente ou por empresa interposta, tendo em vista a autonomia administrativa dessas entidades.

É o que se depreende dos dispositivos constantes da Lei n. 11.019/2014, em seu art. 42, incisos XIX e XX:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

XIX – a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às **despesas de custeio, de investimento e de pessoal**;

(...)

XX - a **responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração** ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (...) Grifos nossos

Acompanhando as diretrizes da lei nacional, o Decreto Municipal n. 16.746, de 10 de outubro de 2017, e suas alterações, assim dispõe sobre o tema:

Art. 38 – As compras e contratações de bens e serviços pela OSC com recursos transferidos pela administração pública municipal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado.

Parágrafo único – A execução das despesas relacionadas à parceria observará o disposto no art. 45 da Lei Federal nº 13.019, de 2014:

I – a **responsabilidade exclusiva da OSC pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que disser respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal**;

II – a **responsabilidade exclusiva da OSC pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de fomento ou de colaboração**, o que não implica responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública municipal quanto à inadimplência da OSC em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução. (...) Grifos nossos

Art. 44 – **Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com remuneração da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS –, férias, décimo terceiro salário,**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, desde que tais valores:

I – estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria;

II – sejam compatíveis com o valor de mercado e observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo municipal.

§ 1º – Nos casos em que a remuneração for paga proporcionalmente com recursos da parceria, a OSC deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa para fins de prestação de contas, nos termos do § 1º do art. 63, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

§ 2º – Poderão ser pagas diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação, nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exigir, para a equipe de trabalho e para os prestadores de serviço voluntário, nos termos da Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

§ 3º – O pagamento das verbas rescisórias de que trata o *caput* ainda que após o término da vigência da parceria, será proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho.

§ 4º – O valor referente às verbas rescisórias de que trata o § 3º poderá ser retido ou provisionado pela organização mesmo após a prestação de contas final.

§ 5º – A OSC deverá dar ampla transparência no seu sítio eletrônico ou no Mapa das OSCs, de maneira individualizada, aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e com recursos da parceria, juntamente à divulgação dos cargos e valores.

§ 6º – É vedado o pagamento de remuneração a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 45 – Para os fins deste Decreto, **considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da OSC ou que vierem a ser contratadas**, inclusive os dirigentes, desde que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado, nos termos da legislação cível e trabalhista.

Parágrafo único – É vedado à administração pública municipal praticar atos de ingerência na seleção e na contratação de pessoal pela OSC ou que direcionem o recrutamento de pessoas para trabalhar ou prestar serviços na referida organização. (Grifos nossos)

Dada a natureza pública dos recursos para pagamento desse pessoal e o fato de os serviços serem prestados para viabilizar o acesso público à educação infantil e básica, entende-se, por outro lado, que a SMED poderia somente exigir a padronização de salários, jornada e o cumprimento de outros requisitos, os quais constariam da parceria firmada, a fim de preservar a homogeneidade dos serviços prestados e a garantia de cumprimento dos resultados programados.

Ainda que não se considerasse a independência “administrativa” das caixas, na qualidade de OSCs, tendo em vista que as atividades objeto das dispensas vinham sendo regularmente desempenhadas por funcionários contratados pelas caixas escolares e acompanhadas pelos presidentes das entidades, a proposta da SMED deveria ter sido objeto de reuniões, debates e votações que incluíssem a Procuradoria Municipal e até mesmo a Câmara Municipal, a fim de se avaliar possível alteração no modelo de OSCs



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



implementado para as caixas em 2018 e do formato dessas contratações, o que não foi feito.

Seria necessário que se avaliassem nessas reuniões os reais impactos de eventual alteração na condução das contratações pelas caixas (tanto financeiros, quanto administrativos, sociais e econômicos), até porque sabidamente grande parte dos contratados pertence à comunidade escolar e desempenha há muitos anos as atividades nessas entidades.

Pelo exposto, verifica-se que as decisões adotadas pela Secretária Municipal de Educação, assim como pela Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças **contrariaram dispositivos legais** que permitiam a contratação e gerenciamento financeiro direto de pessoal pelas caixas escolares, na qualidade de OSCs, **o que se afigura grave**.

Além dos descumprimento dos dispositivos legais em comento, verifica-se que embora a SMED tenha baseado sua decisão, entre outros, pelos custos decorrentes das sucessivas demandas trabalhistas promovidas em face das caixas escolares (conforme constante dos termos de referência de dispensa apresentados: cerca de R\$525 mil em 2015, R\$490 mil em 2016 e R\$1 mi em 2017), tem-se que o montante aferido não representava, no contexto geral, impacto financeiro e quantitativo significativo ao ponto de embasar procedimento célere ou mesmo a contratação de empresa interposta pelos preços informados, tendo em vista seu custo infinitamente superior (conforme visto, em torno de mais de R\$15mi ao ano).

Há que se questionar, assim, se não haveria meio menos gravoso e oneroso para solucionar o imbróglio, pois, embora alegadamente necessária, resta evidente que a mudança foi mais onerosa para a Administração, que se viu obrigada a arcar não só com os custos das demissões dos contratados (mais de R\$55 mi) e com os pagamentos (salários e encargos) daqueles absorvidos pela MGS, mas também com a taxa de administração a ser paga à empresa, o que foi de encontro ao interesse público e à economicidade, imprescindíveis na atual dogmática jurídica do Direito Administrativo.

Além disso, conforme informado pela SMED na referida auditoria, foram apresentadas aos Presidentes da Caixa Escolar as atividades a serem cumpridas por esses gestores financeiros, nos termos do Ofício SMED/EXTERNO/0853-2013, de 12/7/2013:

**ATRIBUIÇÕES DO GESTOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO DA
CAIXA ESCOLAR**

Conforme a **Lei nº 10.523, de 24 de agosto de 2012**, que cria a função pública de Gestor Administrativo e Financeiro Escolar para as Escolas Municipais de Belo Horizonte, listamos abaixo as atividades a serem cumpridas, dentro das atribuições a ele conferidas:

ÁREAS ADMINISTRATIVA, CONTÁBIL E FINANCEIRA

➤ [...]

ÁREA DE PESSOAL



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



- auxiliar nos processos de recrutamento, seleção, admissão, demissão, alteração de função e programação de férias dos empregados das Caixas Escolares, providenciando, junto à Direção da Escola, toda documentação a ser enviada ao escritório contábil.
- observar, para efeito de contratação, a existência de vaga, bem como solicitar autorização da GCPCS para novas admissões.
- encaminhar à GCPCS/Núcleo de Pessoal o processo para rescisão contratual cujo aviso prévio seja indenizado.
- verificar, diariamente, o funcionamento do REP (Registro Eletrônico de Ponto), e, em casos de funcionamento irregular, entrar em contato com as empresas e/ou órgãos responsáveis para regularização imediata dos problemas técnicos constatados. Problemas associados à rede de informática na escola, contatar GPLI/PRODABEL. Problemas localizados no REP, contatar a empresa CH&TCR.
- alimentar e analisar, diariamente, o Programa Arte RH, no sentido de mantê-lo atualizado com todas as informações funcionais dos empregados da Caixa Escolar, tais como: alocação nos seus respectivos postos de trabalho (efetivos e temporários), mudança de função, afastamentos, férias, cadastros de VT e VA e tratamento das frequências diárias.
- abrir solicitação de suporte técnico junto a empresa Arte Informática, responsável pelo Programa Arte RH, no sentido de resolver inconsistências e/ou dificuldades técnicas durante a sua utilização.
- entrar em contato com o escritório de advocacia para quaisquer esclarecimentos de ordem trabalhista, preferencialmente via e-mail, para dirimir dúvidas que possam, no futuro, desencadear processos judiciais.
- respeitar os prazos limites definidos pela GCPCS/Núcleo de Pessoal e escritórios de contabilidade, no que tange a contratações de empregados e envio do ponto dos mesmos, devidamente tratados.

IMPORTANTE: *Sempre que houver dúvidas, não realize o(s) procedimento(s), consulte o “Manual de Orientações das Caixas Escolares” ou a Coordenação da SMED/GCPCS, evitando procedimentos incorretos que possam gerar transtornos para o(a) Presidente da Caixa Escolar e para o(a) Gestor(a) Administrativo e Financeiro da Escola.*

Ou seja, ao gestor financeiro foram incumbidas as atividades relacionadas à gestão de pessoal, salvo a representação das caixas escolares em juízo. Desse modo, considerando que a função de gestor financeiro persiste, caberia indagar se procede o argumento da SMED de que as atividades de gestão de pessoal maculavam com tamanha intensidade o desempenho dos diretores quanto ao tratamento dos assuntos pedagógicos, considerando as competências desses gestores.

Caberia, ainda, indagar se no somatório de suas atribuições não estariam os gestores financeiros demasiadamente sobrecarregados (com as tarefas relacionadas ao acompanhamento das aquisições de materialidade e contratação de serviços para as caixas escolares) para também arcar com as tarefas de acompanhamento de pessoal, o que também deveria ser objeto de ampla discussão e deliberação entre SMED e demais gestores e servidores municipais envolvidos.

Uma possível solução seria a criação de novo cargo ou função pública, ao (à) qual seriam destinadas as competências exclusivamente voltadas para a gestão de pessoal, inclusive a representação judicial, mantida, assim, a contratação direta a cargo das caixas escolares.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Para tanto, seriam necessários estudos de impacto financeiro, o que, à evidência dos altos custos das contratações realizadas perante a MGS, parece alternativa economicamente viável e benéfica no trato dos recursos da educação, os quais poderiam ser revertidos precipuamente nas atividades pedagógicas e na aquisição de materialidade ou contratação de serviços pelas caixas escolares.

Outra possível solução seria a realização de estudo que avaliasse os custos financeiros e administrativos que representaria a criação de cargos efetivos voltados para as atividades meio em discussão, notadamente em face dos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, se comparada à terceirização ou mesmo à contratação direta pelas caixas.

O que se percebe é que o custo da terceirização representa, de fato, fuga de recursos públicos, pois ao invés de serem empregados em favor do ente público, para aquisição de materialidade e viabilização de projetos/atividades de interesse da educação, perdem-se no pagamento da taxa de administração, que visa somente a remunerar a empresa interposta.

Esses recursos, em razão da expressiva quantidade de pessoas que atualmente prestam serviços na área meio das unidades escolares (mais de 6 mil), representam soma considerável, da qual a educação não deveria dispor, dada a conjectura econômica do município e as inúmeras demandas cotidianamente evidenciadas (ausência de vagas em creches e na escola integral, obras de pequeno, médio e grande porte adiadas indefinidamente).

A questão mostra-se complexa e, assim, reclama a atenção e devido cuidado dos entes envolvidos, motivo pelo qual esta unidade técnica sugere que seja realizado amplo estudo visando à busca de alternativa legal e economicamente viável para a administração pública, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos.

Fica, assim, evidenciada a gravidade dos atos praticados pela Secretária Municipal de Educação e pela Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças, que não deram cumprimento a dispositivos previstos na Lei 13.019/2014 e no Decreto Municipal n. 16.476/2017, ao impedir que as caixas contratassem pessoal diretamente, em que pese sua condição de OSC.

3.8. Exame laboratorial sem lastro legal e ônus ao Município (cantineiras)

A SMED, no curso da admissão das cantineiras pela MGS, baseando-se em ato normativo que determinava a realização de exame parasitológico periódico dos profissionais responsáveis pelo manejo de alimentos, entendeu que a situação era grave e representava risco às crianças. Assim, determinou a imediata realização dos exames parasitológicos (EPF e Coprocultura), dispensando as escolas de fazerem cotação de mercado, que ficou a cargo da SMED, a qual encontrou o preço médio de R\$100,00.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Em que pese a determinação da SMED, verifica-se que de acordo com o contrato firmado com a MGS, ficou a cargo da empresa arcar com os exames admissionais e os essenciais ao exercício das atividades, como por exemplo eventuais exames parasitológicos.

Registre-se, ademais, que embora a MGS tenha mencionado a realização recente desse exame pelas cantineiras (por ser obrigatória sua realização de seis em seis meses, o que permitiria sua utilização tanto para fim demissional quanto admissional, conforme acordado entre a categoria sindical e parceiros), identificou-se que as cantineiras nunca haviam feito tal exame, nem na admissão, quanto menos de 6 em 6 meses, como determina a referida portaria.

Registre-se, outrossim, que a Portaria n. 2619/2011 utilizada pela Secretária Municipal de Educação foi publicada pela Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, e não pela Anvisa (Agência Nacional da Saúde), ou seja, não era válida ou exigível para o Município de Belo Horizonte, conforme transcrição a seguir:

PORTARIA 2619/11 - SMS – Publicada em DOC 06/12/2011- O Secretário Municipal da Saúde, no uso de suas atribuições legais e, CONSIDERANDO as disposições contidas nos artigos 10, 45 e 46 da Lei Municipal nº 13.725, de 09 de janeiro de 2004 (Código Sanitário do Município de São Paulo); CONSIDERANDO a necessidade de constante aperfeiçoamento das ações de vigilância em saúde, visando à proteção da saúde da população e as peculiaridades locais, RESOLVE(...) ²⁵

A Anvisa, com relação às regras de manipulação alimentar, editou a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC Nº 216, DE 15 DE SETEMBRO DE 2004²⁶, em vigor, que dispõe sobre regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação, a saber:

(...)

4.6 MANIPULADORES

4.6.1 O controle da saúde dos manipuladores deve ser registrado e realizado de acordo com a legislação específica.

(...)

4.11 DOCUMENTAÇÃO E REGISTRO

4.11.1 Os serviços de alimentação devem dispor de Manual de Boas Práticas e de **Procedimentos Operacionais Padronizados**. Esses documentos devem estar acessíveis aos funcionários envolvidos e disponíveis à autoridade sanitária, quando requerido.

4.11.2 **Os POP devem conter as instruções sequenciais das operações e a frequência de execução**, especificando o nome, o cargo e ou a função dos responsáveis pelas atividades. Devem ser aprovados, datados e assinados pelo responsável do estabelecimento.

4.11.4 Os serviços de alimentação devem implementar Procedimentos Operacionais Padronizados relacionados aos seguintes itens: a) Higienização de instalações, equipamentos e móveis; b) Controle integrado de vetores e pragas urbanas; c) Higienização do reservatório; d) **Higiene e saúde dos manipuladores.**

(...)

²⁵ Acesso em 21/09/2018: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/portaria_2619_1323696514.pdf>

²⁶ Acesso em 21/09/2018: <portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_216_2004_COMP.pdf/66f5716e-596c-4b9d-b759-72ce49e34da0>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



4.11.8 Os POP relacionados à **higiene e saúde dos manipuladores** devem contemplar as **etapas**, a **frequência** e os princípios ativos usados na lavagem e antissepsia das mãos dos manipuladores, assim como as medidas adotadas nos casos em que os manipuladores apresentem lesão nas mãos, sintomas de enfermidade ou suspeita de problema de saúde que possa comprometer a qualidade higiênico-sanitária dos alimentos. **Deve-se especificar os exames aos quais os manipuladores de alimentos são submetidos, bem como a periodicidade de sua execução.** O programa de capacitação dos manipuladores em higiene deve ser descrito, sendo determinada a carga horária, o conteúdo programático e a frequência de sua realização, mantendo-se em arquivo os registros da participação nominal dos funcionários.

Em pesquisa aos sítios institucionais da Secretaria Municipal de Saúde e de Segurança Alimentar e Cidadania, verificou-se a ausência de normatização que versasse sobre a exigência dos referidos exames, notadamente, quanto à periodicidade e criação de Procedimento Operacional Padronizado (POP) relacionado à saúde dos manipuladores.

Desse modo, considera-se que a Secretária Municipal de Educação realizou despesa não prevista na legislação, cujo pagamento, se exigível, deveria ser atribuído à MGS, a qual assumiu a responsabilidade pelos custos dos exames admissionais (fls. 12-13 v. 1).

Pelo exposto, entende-se que a Secretária Municipal de Educação autorizou **irregularmente** a realização e o pagamento pela SMED dos referidos exames, motivo pelo qual deve comprovar o reembolso desses valores pela MGS, sob pena de restar configurado dano ao erário, com o consequente dever de ressarcimento pela gestora municipal.

3.9. Auxiliar apoio ao educando e divergência quanto a parâmetros da PROEDUC

Com relação à contratação de auxiliar de apoio ao educando, esta unidade técnica manifesta-se favorável ao parecer da PROEDUC, o qual pontuou a incompatibilidade desse cargo com a inexigência de curso superior. No entanto, considerando as competências conferidas à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, requer sejam a ela remetidos os autos para manifestação.

3.10. Da medida cautelar. Do Processo Seletivo Simplificado n. 2/2019

Conforme pactuado no acordo homologado judicialmente nos autos da ACP n. 0103100-02.2000.5.03.0021, em 11/7/2018, a MGS comprometeu-se a realizar processo seletivo simplificado a partir de 30/7/2019 para substituição gradativa do pessoal contratado pelas caixas por empregados públicos até 30/7/2020.

Conforme se apurou em consulta ao portal da MGS, esse procedimento encontra-se em curso por meio do Processo Seletivo Público Simplificado n. 2/2019²⁷, nele tendo sido incluída a maior parte das categorias referenciadas no acordo em questão, em quantitativos inferiores aos 6.645 programados (no total de 3.138 vagas).

²⁷ Edital disponível em: <http://www.mgs.srv.br/detalhe-do-processo-seletivo/info/processo-seletivo-publico-simplificado-2-2019/56>. Acesso em 18 jul. 2019.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Segundo os itens 3.1, 8.3.2 e 8.3.18 do Edital, os cargos de Agente de Informática e Reprografia, Auxiliar de Apoio ao Educando, Cantineiro, Oficial de Manutenção Escolar, Porteiro Escolar e Servente Escolar contarão com análise de experiência profissional, para fins classificatórios, em relação à qual será atribuído 0,5 ponto a cada 6 (seis) meses de trabalho no exercício de cargo, emprego ou função, no âmbito público ou privado, relativo à ocupação em que concorrer, limitado a 8 (oito).

As **medidas cautelares** encontram guarida nos arts. 95 e seguintes da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal):

**CAPÍTULO II
DAS MEDIDAS CAUTELARES**

Art. 95 – No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

§ 1º – As medidas cautelares poderão ser adotadas sem prévia manifestação do responsável ou do interessado, quando a efetividade da medida proposta puder ser obstruída pelo conhecimento prévio.

§ 2º – Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia, nos termos regimentais.

§ 3º – Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Art. 96 – São medidas cautelares a que se refere o art. 95, além de outras medidas de caráter urgente:

(...)

III – sustação de ato ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

IV – arresto.

(...)

Art. 97 – As medidas cautelares previstas nesta seção serão regulamentadas no Regimento Interno, aplicando-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

O assunto também é tratado na Resolução TCEMG n. 12/2008 (Regimento Interno desta Corte):

Art. 197. No início ou no curso de qualquer apuração, **havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito**, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar **medidas cautelares**.

§ 1º **As medidas cautelares poderão ser adotadas sem prévia manifestação do responsável ou do interessado**, quando a efetividade da medida proposta puder ser obstruída pelo conhecimento prévio.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte



§ 2º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia.

§ 2º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão monocrática, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal, pelo Relator ou, na hipótese de sua ausência, pelo Presidente do respectivo colegiado, na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia. (Redação dada pelo art. 1º da Resolução nº 23/2013, de 18/12/2013)

§ 3º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente a adoção de medidas cautelares urgentes.

§ 4º Quando ocorrer a redistribuição temporária de processos, nos termos dos artigos 125 e 126 deste Regimento, a competência de que trata o § 2º deste artigo será do Presidente do Colegiado a que pertencer o Relator temporário do processo. (Incluído pelo art. 1º da Resolução nº 23/2013, de 18/12/2013)

O Código de Processo Civil, por sua vez, assevera que são necessários dois requisitos para a concessão da tutela cautelar:

Art. 305. A petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar em caráter antecedente indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do **direito que se objetiva assegurar** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**. (g.n)

Segundo esclarece Luiz Guilherme Marinoni, o *fumus boni iuris*²⁸:

[...] é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória.

Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira²⁹, ao se manifestar sobre o *periculum in mora*, argumentam que:

O perigo na demora é suficientemente certo, ademais, para viabilizar tanto uma tutela contra o ilícito como uma tutela contra o dano. Há perigo na demora porque, se a tutela tardar, o ilícito pode ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente, ou pode o dano ser irreparável, de difícil reparação ou não encontrar adequado ressarcimento. Daí que ‘perigo de dano’ e ‘risco a resultado útil do processo’ devem ser lidos como ‘perigo na demora’ para caracterização da urgência – essa leitura permitirá uma adequada compreensão da técnica processual à luz da tutela dos direitos.

Considerando a manifestação da Coordenadoria de Desenvolvimento da Fiscalização de Atos de Pessoal – CFAA a fls. 40-42, que pugnou pela necessidade de encaminhamento prévio, pela MGS, via FISCAP, do procedimento que viesse a ser deflagrado para seleção de pessoal nos termos do acordo homologado judicialmente;

²⁸ (MARINONI, 2016a, p. 382)

²⁹ (p. 595, 2015)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte



Considerando que a pontuação a ser atribuída em razão de experiência pretérita, conforme os itens 3.1, 8.3.2 e 8.3.18, pode redundar em ofensa ao art. 37, II, da CR/88, notadamente dos critérios de isonomia e impessoalidade no acesso a cargos e empregos públicos;

Considerando, ademais, conforme sobejamente demonstrado ao longo deste relatório, **a nulidade do acordo judicial trabalhista entabulado entre SMED e MGS**, tendo em vista a inexistência de contrato celebrado previamente com a SMED para assumir a gestão de pessoal contratado pelas caixas escolares, não cabendo falar-se em convalidação, por tratar-se de ato nulo e por haver claros indícios de direcionamento, a sustentar a presença do *fumus boni iuris*;

Considerando que o Processo Seletivo Público Simplificado n. 2/2019 encontra-se em fase de provas práticas, sendo possível que nos próximos dias seja homologado o resultado final, o que, à ausência de legalidade na contratação da MGS, pode implicar em indevida contratação de funcionários pela via do processo seletivo em questão, bem como na demissão em massa dos atuais funcionários contratados para atendimento das caixas, a configurar-se o *periculum in mora*;

Esta unidade técnica propõe a concessão de medida **cautelar**, *inaudita altera parte*, a fim de suspender o procedimento em curso na MGS.

4. Conclusão

Diante do exposto, como medida assecuratória da eficácia das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicadas ao regramento licitatório, contratações e dispensas, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, esta unidade técnica propõe ao relator, com a urgência que o caso requer, a **suspensão imediata do Processo Seletivo Público Simplificado n. 2/2019 promovido pela MGS**, na fase em que se encontrar, *inaudita altera parte*, impedindo-se assim a realização de contratações em decorrência desse procedimento, bem como de demissões do pessoal atualmente contratado pela MGS e que já presta serviços nas caixas escolares municipais.

Propõe-se, ainda, que também a SMED seja impedida **cautelaramente**, caso ainda subsista pessoal contratado diretamente pelas caixas em vistas de migrar para a MGS, de promover novas demissões, salvo na hipótese de justa causa.

Conclui, ademais, nos termos do art. 35, inciso VI, 'c', da Resolução n. 02/2019 c/c o art. 141 da Resolução n. 12/2008, pela **procedência** da representação apresentada e que em razão das irregularidades identificadas deve ser aplicada multa aos responsáveis discriminados a seguir, nos termos do arts. 83, I, 84 e 85, II da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, por terem praticado ato com grave infração à Lei n. 8.666/93 e à CR/88.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental de Belo Horizonte*



Entende-se, ainda, que os gestores municipais a seguir indicados devem ser citados para, caso queiram, apresentar defesa em relação às seguintes irregularidades descritas no relatório:

- a) Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria (tópicos 3.2; 3.3; 3.4; 3.6);
- b) Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação (tópicos 3.2; 3.3; 3.4; 3.5; 3.6; 3.7; 3.8);
- c) Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças (tópicos 3.2; 3.3; 3.4; 3.5; 3.6; 3.7);
- d) Sra. Renata Duarte Gomes, assessora jurídica responsável pela análise dos procedimentos (tópicos 3.2; 3.3; 3.4; 3.6);
- e) Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto (tópicos 3.2; 3.3; 3.4; 3.6);
- f) Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS (tópicos 3.2; 3.4; 3.5; 3.6).

Conclui, por fim, que após a apreciação da medida cautelar a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão seja instada a se manifestar sobre os pontos lançados nos tópicos 3.6 e 3.9, e que os autos sejam por fim remetidos para o Ministério Público de Contas, conforme despacho de fls. 47 e 50-50v.

Belo Horizonte, 24 de julho de 2019.

Juliana de Alvarenga Bicalho
Analista de Controle Externo
TC 2937-5

Denise Maria Delgado
Coordenadora da CFAMGBH
TC 1419-0