

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NO
DEPARTAMENTO DE ESTRADA DE RODAGEM DE MINAS GERAIS – DER/MG
QUE ANALISOU A LEGALIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NO
PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE JANEIRO DE 2008 E MAIO DE 2012.**

Processo: 838.509

Conselheiro Relator: Eduardo Carone Costa

Ato originário: Denúncia protocolada no TCEMG pelo SINTDER

Objetivo: Examinar a legalidade das contratações de serviços terceirizados pelo DER/MG, sob o foco do Inciso II do art. 37 da Constituição da República de 1988.

Ato de designação: Portaria DCEE 015 de 10/05/2012

Período abrangido pela inspeção: Janeiro de 2008 a maio de 2012,

Período de realização da inspeção: 14/05/2012 a 01/06/2012

Composição da equipe:	Matrícula	Lotação
Rosana Maria de Castro Moreira	1503-0	1ª CFE
Cláudio Marcio de Souza Rezende	2279-6	2ª CFE



Quadros do relatório

Quadro A - Carreiras do DER/MG	427
Quadro B- Candidatos aprovados em número inferior ao número de vagas - quantitativo de vagas não preenchidas – Edital 01/2008	435
Quadro C- Quantitativo de candidatos aprovados e de vagas não preenchidas no Edital 01/2008	436
Quadro D – Cargos/Regiões em que foram preenchidas todas as vagas previstas no Edital 01/2008	437
Quadro E– Ocorrências e responsáveis sujeitos à multa	463



Quadros do Apêndice

Quadro 1- Comparativo de Atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais terceirizados – Diretoria de Projetos	465/466
Quadro 2- Comparativo de Atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais terceirizados – Diretoria de Infraestrutura Rodoviária	467/468
Quadro 3- Comparativo de Atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais terceirizados – Diretoria de Fiscalização	469/470
Quadro 4- Comparativo de Atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais terceirizados – Diretoria de Operações	471/473
Quadro 5- Comparativo de Atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos empregados da MGS – Atividade-meio	474/475



Quadros constantes na documentação

Quadros 1A - Contratos de prestação de serviços (pessoa física e jurídica) firmados pelo DER/MG – Período 2008 a 2012

94/96
103/106
107/110
152/154
157/159

Quadros 1B - Quantitativo atual, formação e função dos profissionais dos contratos de prestação de serviços – Período 2008 a 2012

97/102
111/151
155/156

Quadro V- Empregados da MGS que prestam serviço ao DER-MG – Período 2008 a 2012

319/350

Quadro II - Dotação Orçamentária – Período 2008 a 2012

371/379



Siglas utilizadas

AGTOP - Agente de Transportes e Obras Públicas
AUTOP - Auxiliar de Transportes e Obras Públicas
CFAPE - Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal Estadual
CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas
CR/88- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTB - Código de Trânsito Brasileiro
DCEE – Diretoria de Controle Externo do Estado
DER/MG - Departamento de Estrada de Rodagem de Minas Gerais
DNIT – Departamento Nacional de Infra Estrutura
FATOR - Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários
FTOR - Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários
GTOP - Gestor de Transportes e Obras Rodoviários
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000)
MGS- Minas Gerais Administração e Serviços S/A
PROACESSO - Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios
PROMG - Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária de Minas Gerais e Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais
SINTDER - Sindicato dos Trabalhadores do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de MG
TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
SEPLAG/MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	421
1.1 Visão geral da Entidade	421
1.2 Gestores	422
1.3 Objetivo da Inspeção	422
1.4 Metodologia	423
1.5 Legislação Aplicável	423
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	424
2.1 Do contexto jurídico	424
2.2 Dos cargos de provimento efetivo do DER/MG	426
3. DESENVOLVIMENTO	427
3.1 Contratação de trabalhador em atividade-fim do DER/MG, com intermediação de empresa de prestação de serviços	428
3.1.1 Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Projetos	428
3.1.2 Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária	430
3.1.3 Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Fiscalização	431
3.1.4 Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Operações	432
3.2 Do concurso público (Edital 01/2008) para provimento de cargos efetivos do DER/MG	433
3.2.1- Ausência de interesse de candidatos aprovados em concurso público e elevado número de vagas não providas	434
3.2.2 Cargos para os quais havia candidatos aprovados susceptíveis de nomeação na vigência de concurso (Edital 01/2008)	
3.2.3 Informações complementares quanto às nomeações do concurso público	435
3.2.4 Da ausência de nomeação dos candidatos aprovados como excedentes no concurso público (Edital 01/2008) nas vagas remanescentes	437
3.2.5 Da inobservância pelo DER/MG das recomendações do Ministério Público Estadual	438
3.2.6 Do indeferimento pela SEPLAG/MG dos pedidos de nomeações formulados pelo DER/MG – Inobservância de princípios constitucionais	440

3.3. Prestação de Serviços pela empresa Minas Gerais Administração e Serviços S/A (MGS) em atividades previstas na estrutura da carreira do DER/MG	444
3.4 Da necessidade de reposição do quadro de pessoal efetivo do DER/MG e de realização de novo concurso público	446
3.5 Consequências prejudiciais ao DER/MG quanto à imposição legal de extinção de cargos em comissão para o provimento de cargos efetivos	449
3.6 Propostas do DER/MG para reposição do quadro de seu pessoal efetivo – Solicitação de novo concurso público	451
3.7 Da inobservância do §1º do art. 18 da LRF pelo DER/MG	453
3.8 Terceirizações em atividades exclusivas do Estado e distorção no conceito de serviços de consultoria	457
3.9 Informações Complementares – Ausência de contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público	459
4. CONCLUSÃO	460



1 INTRODUÇÃO

Em cumprimento à determinação da Diretoria de Controle Externo do Estado – (DCEE) do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), lavrada na Portaria DCEE 015 de 10/05/2012, fl.64, procedemos à inspeção extraordinária no Departamento de Estrada de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG), no período de 14/05/2012 a 01/06/2012.

Trata-se de denúncia apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de MG (SINTDER), que protocolada neste TCEMG e autuada como processo n. 838.509, relata possíveis irregularidades praticadas no Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de MG (DER/MG), que violariam o princípio constitucional de ingresso no Serviço Público por meio de concurso público e a excessiva terceirização de serviços.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal Estadual – CFAPE, unidade técnica vinculada à DCEE deste TCEMG, em seu relatório às fl. 44/52, concluiu pela insuficiência de elementos capazes de subsidiar uma análise conclusiva quanto à procedência ou não da denúncia, sugerindo a realização de inspeção.

À fl. 53, o Eminentíssimo Conselheiro Relator Eduardo Carone Costa determinou a realização de inspeção na mencionada autarquia visando à coleta de provas documentais

1.1 Visão geral da Entidade

O DER-MG foi criado pelo Decreto-Lei 1.731, de 4/5/46 e rege-se atualmente pelo Decreto 45.785, de 29/11/2011, que estatui em seu art. 3º, como finalidade daquele órgão, “assegurar soluções adequadas de transporte rodoviário de pessoas e bens,



no âmbito do Estado, observadas as diretrizes definidas pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP)".

Nos termos dos arts. 245 e 246 da Lei Delegada 180/11, o DER-MG possui autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público e está vinculado à SETOP.

1.2 Gestores

Diretor Presidente: José Elcio Santos Monteze

Diretor Vice Presidente: Nelson de Andrade Reis

1.3 Objetivo da Inspeção

O escopo da presente inspeção restringiu-se ao exame da legalidade das contratações de serviços terceirizados efetuadas entre janeiro de 2008 até abril de 2012 pelo DER/MG, sob o foco dos preceitos do Inciso II do art. 37 da Constituição da República de 1988.

Por oportuno, a fim de melhor delinear o objeto da presente Inspeção, se esclarece que a análise da legalidade da licitação e dos contratos celebrados, para a contratação de mão-de-obra, não integram o escopo deste trabalho.

1.4 Metodologia

A metodologia adotada para a realização desta inspeção compreendeu:

- análise dos autos do processo 838509/2010
- levantamento e análise da legislação pertinente;
- consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG) e Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD-MG), identificando empenhos, fornecedores, objeto e valores pagos;
- Elaboração dos papéis de trabalho, dos Comunicados de Inspeção, e de ofícios e expedientes solicitando documentos e questões ligadas à logística da inspeção.
- reuniões e entrevistas;
- análise da documentação;
- aplicação de testes visando à constatação das evidências
- validação dos achados por meio de entrevistas
- elaboração de relatório

1.5 Legislação aplicável

Constituição Federal

Constituição do Estado de Minas Gerais

Lei 8.666/93

Lei 11.406, de 28/01/1994

Decreto 44.005, de 8/4/2005

Decreto 44.211, de 2006

Decreto Estadual 44.752, de 12/03/08

Resolução DER/MG 004, de 6/2/2008

Resolução DER/MG 006, de 13/2/2008

Lei Complementar 101/2000



Lei Delegada 100/2003

Lei Estadual 15.469/2005

Lei Estadual 18.185, de 4/6/2009

Decreto 45.155, de 24/8/2009

Lei Delegada 180, de 20/1/2011

Decreto Estadual 45.536, de 27/1/2011

Decreto 45.589, de 19/04/2011

Decreto 45.785, de 29/11/2011

Lei Delegada 179, de 1/11/2011

Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT

Estatuto do Servidor Público do Estado de Minas Gerais

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 – Do contexto jurídico

Como já referido, a questão em tela nos presentes autos é a contratação de mão-de-obra por interpostas pessoas jurídicas para a prestação de serviços junto ao DER/MG. Acerca deste assunto, vasta é a doutrina e pacífico o entendimento de que a terceirização dos serviços rege-se diferentemente, conforme sejam os serviços prestados relativos à atividade-meio ou à atividade-fim do ente contratante.

No afã de elucidar a retro-mencionada diferenciação é oportuna a transcrição do conceito de atividades-fim e atividades-meio. Segundo o entendimento de Sérgio Pinto Martins¹:

¹ MARTINS.Comentários às súmulas do TST,P.211, ed.São Paulo: Atlas, 2006.

A atividade-meio pode ser entendida como atividade desempenhada pela empresa que não coincide com seus fins principais. É a atividade não essencial da empresa, secundária, que não é seu objeto central. É uma atividade de apoio ou complementar. São exemplos da terceirização na atividade-meio: a limpeza, a vigilância, etc. Já a atividade-fim é a atividade em que a empresa concentra seu mister, isto é na qual é especializada.

Quanto ao tema em foco, esta Corte de Contas, em resposta à Consulta 783098², em que atuou como relator o Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Helvécio, explanou o seguinte entendimento:

- atividades-fim são aquelas constitucionalmente atribuídas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e cometidas a cargos existentes na estrutura de seus entes, impassíveis, portanto, de atribuição a particulares (salvo aquelas delegáveis, nos termos das leis n.8.666/93 e 8.987/95);
- atividades-meio são aquelas instrumentais, acessórias, concebidas e perpetradas única e exclusivamente para concretizar as finalidades institucionais do ente – atividades-fim.

Desde a edição do Decreto-Lei 200 em 1969, o legislador pátrio permitiu à administração governamental, centralizada ou descentralizada, recorrer através de contrato de natureza civil, à execução indireta das atividades públicas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, desde que existam empresas privadas desenvolvidas e capacitadas para desempenhar tais atividades.

Já na década de 1990, as práticas de gestão empresariais no Brasil foram fortemente influenciadas pelo toyotismo, o que implicou na incorporação dos programas de qualidade total e de terceirização trabalhista em praticamente todos os setores da economia privada. Também no setor público, a terceirização de serviços expandiu-se sistematicamente³.

² Consulta n.783.098, publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2010, v.75 n.2, p.176.

³ Amorim, Helder Santos et AL, TERCEIRIZAÇÃO – ASPECTOS GERAIS. A ÚLTIMA DECISÃO DO STF E A SÚMULA 331 DO TST. NOVOS ENFOQUES, *Rev. TST, Brasília, vol. 77, n. 1, jan/mar 2011*.

No que tange ao conceito de terceirização, e sua implicação no âmbito da Administração Pública, o professor José dos Santos Carvalho Filho⁴ leciona o seguinte:

De acordo com o pensamento dos estudiosos da área de Administração, a terceirização só deveria processar-se em relação à atividades-meio, dado seu caráter de apoio às atividades-fim. A transferência delas a outra pessoa jurídica assumiria ares de mero suporte administrativo e logístico como meio de acelerar e tornar mais eficaz o processo de consecução dos objetivos.

A terceirização de atividades-fim, no entanto, retrata distorção do modelo. Na verdade, não parece mesmo lógico transferir a terceiro tarefas que justificaram a própria criação da pessoa. Haveria nesse fato visível *contradictio*: cria-se algo com objetivo predeterminado para execução própria, e, após, traslada-se a execução a outra pessoa. Se o próprio elemento (que é o núcleo central da pessoa) desaparece, fica prejudicada a própria pessoa, despida que está agora de seu motivo criador.

(...)

É importante destacar que a Administração não está impedida de firmar contratos de serviços para a execução por terceiros do setor privado. Ao contrário, a própria constituição o prevê (art. 37, XXI), e à legislação específica coube regulamentar este tipo de contratação (artigo 6º a 13, Lei n.8666/93).

O problema que surge com a terceirização de serviços reside no fato de que sob o manto deste tipo de contratação, a Administração (ou também o empregador do setor privado) simula a intermediação de mão de obra, figura enquadrada como locação de mão de obra (*merchandising*). É desse ponto de contato que surgem as crises de interpretação e se originam as controvérsias acerca da terceirização. Desse modo, é cabível distinguir as hipóteses de terceirização lícita e real, quando o objeto do contrato é um serviço meramente instrumental da Administração, e de terceirização ilícita e simulada, quando o que o contratante pretende, de fato, é locar mão de obra em substituição a servidores ou empregados.

2.2- Dos cargos de provimento efetivo do DER/MG

A Lei 15.469, de 13/1/2005, instituiu as carreiras do grupo de atividades de transportes e obras públicas do Poder Executivo, dentre elas a dos servidores do DER/MG.

⁴ CARVALHO FILHO, Terceirização no Setor Público: Encontros e Desencontros, (Terceirização na Administração), Ed.Forum 2ª Ed.Belo Horizonte, 2012,p.49,50 e 55

O Decreto 44.005, de 8/4/2005 (alterado pelo Decreto 44.211, de 25/1/2006) dispôs sobre a lotação, a codificação e a identificação dos cargos de provimento efetivo das carreiras instituídas pela Lei 15.469/2005, dentre outras.

Os Anexos I e II do Decreto n. 44.534, de 25/5/2007, estabeleceram as atribuições dos cargos do DER/MG.

O Quadro A adiante retrata as atuais carreiras, seus quantitativos e o nível de escolaridade para seu ingresso:

Quadro A- Carreiras do DER/MG

Carreira do DER/MG	Quantitativo*	Nível de Escolaridade inicial para ingresso na carreira**
Auxiliar de Transportes e Obras Públicas (AUTOP)	3.404	Básico
Agente de Transportes e Obras Públicas (AGTOP)	880	Intermediário
Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários (FATOR)	500	
Gestor de Transportes e Obras Rodoviários (GTOP)	410	Superior
Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários (FTOR)	280	

Fontes: *Quadro I.9.2 do Anexo II do Decreto 44.211/2006

**Quadros I.1 a 1.5 do Anexo I da Lei 15.469/2005

Feitas essas considerações, passa-se a análise do objeto desta inspeção e temas relacionados.

3- DESENVOLVIMENTO

Por meio do Comunicado 01, fl. 65/74, foi solicitado ao DER/MG a discriminação dos contratos de prestação de serviços (pessoa física e jurídica) firmados no período compreendido entre janeiro de 2008 a abril de 2012.

Através do Comunicado de Inspeção 02, fl.75/78, dentre outras medidas, requisitou-se informações relativas aos Programas PROACESSO, CAMINHOS DE MINAS, PROMG e RMBH, com o intuito de se verificar o crescimento da demanda do DER/MG.

Aplicadas as técnicas de inspeção, discriminadas no item metodologia, restaram apurados os seguintes achados técnicos:

3.1 Contratação de trabalhador em atividade-fim do DER/MG, com intermediação de empresas de prestação de serviços.

Apurou-se a contratação de empresas terceirizadas cujos empregados/profissionais executam atividades finalísticas do DER/MG, previstas na Lei 15.469/2005, conforme demonstrado nos “Quadros comparativos de atribuições de cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais Terceirizados”, Quadros 1 a 4, fl. 465/473 do apêndice deste relatório.

Ressalta-se que a própria autarquia, no documento intitulado “Nota Técnica”, à fl. 90, relatou possuir **“apenas 157 cargos ocupados por servidores com formação em Engenharia Civil, número insuficiente para atender a todas as atividades finalísticas atribuídas ao DER/MG.”**

A equipe de inspeção verificou que as atribuições que foram indevidamente terceirizadas distribuem-se entre as Diretorias de Projetos, de Infraestrutura Rodoviária, de Fiscalização e de Operações e de acordo com a documentação de fl. 94/96, 103/106, 107/110, 152/154 e 157/159 (Quadros IA) fornecidos pelo DER/MG, essas contratações teriam observado os devidos procedimentos licitatórios;

3.1.1- Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Projetos

A Diretoria de Projetos do DER/MG tem como finalidade “planejar, coordenar e orientar a execução das atividades referentes à fiscalização e à elaboração de



estudos técnico-econômicos, projetos de engenharia e estudos de engenharia e análise do valor”, de acordo com o art. 32 do Decreto 45.785/2011, competindo-lhe, ainda, diversas atividades descritas nos incisos I a XII do mesmo dispositivo legal.

As contratações realizadas pela referida diretoria no período de 2008 a 2012 estão relacionadas no Quadro IA (Contrato gerenciados pela Diretoria de Projetos), fl. 94/96, fornecido pela autarquia, e objetivaram a elaboração de projetos de engenharia rodoviária para implantação, melhoramento e restauração, aumento de capacidade de diversos trechos da malha rodoviária do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o órgão inspecionado, essas contratações objetivaram atender aos diversos programas desenvolvidos pelo DER/MG, tais como: Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios (PROACESSO), Caminhos de Minas, Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária de Minas Gerais (PROMG) e Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), conforme consta do “Quadro I-Programas DER/MG- Contratados participantes”, fl.175/177.

Compulsando a documentação pertinente, verificou-se que os profissionais que efetivamente executam ou executaram as atividades previstas no objeto desses contratos constituem-se, basicamente, de engenheiros (civil, ambientalista, florestal, agrimensor), topógrafos, especialistas em geoprocessamento, motoristas, biólogos, desenhistas, analistas de sistemas, digitadores, auxiliar de topografia, laboratoristas, técnico em segurança e higiene do trabalho, técnico agrícola e consultores especialistas, conforme se depreende do Quadro IB- fl. 97/102.

Ocorre, porém, que as atividades exercidas por esses profissionais coincidem com aquelas previstas para os ocupantes dos cargos de Gestor de Transporte e Obras Públicas (GETOP), Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários (FTOR) e Agente de Transporte e Obras Públicas (AGTOP), de que tratam os Anexo I e II do Decreto 44.534/2007, atividades finalísticas do DER/MG, conforme demonstrado no “Quadro

1 - Comparativo de atribuições de cargos efetivos com funções de profissionais terceirizados”, do apêndice , fl. 465/466 deste relatório.

Ressalta-se que o próprio DER/MG, ao justificar a contratação (Engesolo) realizada por meio do Contrato 29.008/2007, fl. 178/190, reconheceu que essas atividades também são executadas por seus próprios servidores:

todos os serviços previstos na Minuta do Edital correspondente ao objeto mencionado em epígrafe podem ser executados por servidores tecnicamente qualificados desta Diretoria. Entretanto, face ao número comprovadamente insuficiente destes servidores, à grande quantidade de projetos em andamento, destinados a Programas estratégicos a cargo do DER/MG, do atual Governo (PROCESSO, PROMG, PRODETUR E RODOVIAS TURÍSTICAS) e ainda, à insuficiência de recursos materiais para a execução dos serviços, torna-se impossível a realização dos mesmos por administração direta, motivos pelos quais estamos solicitando a contratação referida (g.n.).

Justificativas similares foram apresentadas nos Contratos 24.008/2008, 24.043/2007, 29.006/2007, 24.067/2008, 29.061/2006, 29.070/2008 e 24.022/2009, fl. 191 a 211, firmados pelo DER/MG por intermédio de sua Diretoria de Projetos.

3.1.2- Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária

A Diretoria de Infraestrutura Rodoviária tem por finalidade o planejamento, a coordenação e a orientação da execução dos planos e programas relacionados à construção rodoviária (art. 39 do Decreto 45.785/2011). As contratações realizadas por esta diretoria estão relacionadas no Quadro IA - Contratos gerenciados pela Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, fornecido pelo DER/MG, fl. 103/110.

Observa-se no referido quadro que as contratações objetivaram, em síntese, a execução de serviços de apoio à supervisão de obras rodoviárias, serviços de construções, melhoramento e pavimentação de diversos trechos de rodovias do



Estado e visaram atender programas executados pelo DER/MG, em sua maioria, o PROACESSO.

Os profissionais responsáveis pela execução desses contratos se constituíram de engenheiros, geógrafos, técnicos, consultores, administrativos e auxiliares braçais, conforme apurado no Quadro IB, fl. 111/151.

Também, nesta Diretoria de Infraestrutura Rodoviária, verificou-se que as atividades exercidas por estes profissionais coincidem com aquelas previstas nos anexos I e II do Decreto 44.534/2007 e são inerentes aos cargos de GETOP, FTOR e AGTOP, conforme demonstrado no “Quadro 2-Comparativo de atribuições de cargos efetivos com funções de profissionais terceirizados”, do apêndice, fl. 467/468.

3.1.3- Contratação de trabalhador em atividade-fim na Diretoria de Fiscalização

Em atendimento aos Comunicados de Inspeção 001/2012 e 002/2012, a Diretoria de Fiscalização da entidade inspecionada apresentou o Ofício CI-DT-GAB/DG 022/2012, de 24/4/2012, acompanhada do Quadro IA, fl. 153/154, contendo dados relativos ao contrato de prestação de serviços firmado pelo DER/MG, por ela gerenciada.

Analisando o referido documento, verifica-se que o DER/MG firmou, com a empresa Consol Engenheiros Consultores, o Contrato 29060/2007. O referido instrumento, com vigência até 22/10/2012, teve como objeto a prestação de serviços de supervisão geral, monitoramento dos indicadores operacionais, ambientais, sociais e financeiros e avaliação de projetos de exploração, mediante concessão patrocinada de forma contínua.

Compulsando a documentação pertinente, esta equipe de inspeção, verificou que os profissionais que efetivamente executam essas funções são engenheiros e técnicos (apoio técnico), conforme Quadro IB, fl.155/156, e exercem atividades próprias dos ocupantes dos cargos de GETOP, FTOR e AGTOP, de acordo com o “Quadro 3- Comparativo de atribuições de cargos efetivos com funções de profissionais terceirizados”, constante no apêndice, fl. 469/470.

Observa-se ainda que o objeto do citado contrato (fiscalização, supervisão e monitoramento de indicadores de desempenho de concessionárias) se relaciona diretamente com a finalidade da diretoria em questão estatuída no art. 28 do Decreto n. 45.785/2011, *in verbis*:

Art. 28 – Fiscalizar o trânsito, em conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro- CTB, bem como o sistema de transporte coletivo intermunicipal e metropolitano de passageiros, o transporte remunerado das pessoas e as concessões de infraestrutura de transportes delegadas à iniciativa privada, de acordo com as diretrizes regulatórias da SETOP.

3.1.4- Contratação de trabalhador em atividade-fim Diretoria de Operações

De acordo com o art. 45 do Decreto 45.785/2011, a Diretoria de Operações “tem por finalidade o planejamento, a coordenação e a orientação da execução das atividades que visam garantir adequada condição de tráfego das rodovias sob jurisdição e responsabilidade do DER-MG, bem como daquelas referentes à preservação do patrimônio rodoviário estadual”.

Verifica-se, no Anexo IA fl. 157/159, que os contratos gerenciados pela referida diretoria do DER/MG referem-se, de modo geral, à execução de serviços necessários à realização de obras de recuperação, intervenções periódicas, manutenção e conservação rotineira de rodovias do Estado de Minas Gerais, atividades finalísticas da autarquia, especialmente da Diretoria de Operações.

O Quadro IB, fl. 160/174, discrimina os profissionais e as respectivas funções. Depreende-se do referido quadro que engenheiros, topógrafos, encarregados de obra, serventes, auxiliares de sinalização e engenharia, carpinteiros e consultores são alguns dos profissionais que prestam serviços ao DER/MG, por meio destes contratos.

Conforme demonstrado no “Quadro 4- Comparativo de atribuições de cargos efetivos com funções de profissionais terceirizados”, do apêndice deste relatório, fl. 471/473, esses profissionais exercem atividades finalísticas e próprias dos ocupantes de cargos efetivos do DER/MG, especificamente GETOP e AGTOP.

3.2- Do concurso público (Edital 01/2008) para provimento de cargos efetivos do DER/MG.

Em atendimento ao Item 6 do Comunicado de Inspeção 01, de 9/4/2012, fl.66 o DER/MG apresentou fotocópia do Edital DER/N.01/2008, de 29/2/2008, e seus anexos, bem como o “Quadro IV- Último Concurso Público Realizado para Provimento de Cargos Efetivos” da autarquia, fl. 214 a 237, contendo informações inerentes aos cargos oferecidos (quantitativo de vagas, nomeações, cargos preenchidos e número de candidatos aprovados por cargo) atualizadas até o final da inspeção *in loco* no DER/MG.

O Edital 01/2008, cuja vigência inicial foi de dois anos a partir da data de sua homologação (ocorrida em 21/8/2008), teve seu prazo de validade prorrogado até 21/8/2012, conforme documentos às fl. 238/239.

No referido edital, foram ofertadas, para diversas regiões do Estado, **73** vagas para os cargos de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários - **FTOR** (formação em Engenharia Civil), **1** vaga para **FTOR** (formação em Engenharia Florestal), **1** vaga



para **FTOR** (formação em **Geografia**), **1** vaga para **FTOR** (formação em **Geologia/Engenharia de Minas**) e **34** vagas para **FTOR** (qualquer outra área de formação superior), totalizando **110** vagas para **FTOR**.

Para o nível de escolaridade média, foram ofertadas **98** vagas para o cargo de Fiscal Assistente de Transportes e Obras Rodoviários - **FATOR** (formação em Transporte e Trânsito), **13** vagas para **FATOR** (formação em **Laboratório**) e **13** vagas para **FATOR** (formação em **Topografia/Agrimensura**), totalizando **124** vagas para **FATOR**.

Das informações constantes do “Quadro IV- Último Concurso Público Realizado para Provimento de Cargos Efetivos”, fl. 240/242, requisitadas pela equipe de inspeção ao DER/MG no C.I. 01/2012, fl. 66 e 72, restaram apurados os achados técnicos especificados nos subitens seguintes.

3.2.1- Ausência de interesse de candidatos aprovados em concurso público e elevado número de vagas não providas.

Para os cargos e regiões discriminadas no Quadro B, adiante, o número de candidatos aprovados no certame (Edital 01/2008) foi inferior ao quantitativo de cargos oferecidos, ou sequer tiveram candidatos aprovados ou interessados.

Constata-se que, embora o DER/MG tenha procedido às nomeações de todos os candidatos aprovados para esses cargos/regiões, a maioria deles não demonstrou interesse em ocupá-los. Estes fatos resultaram em um **total de 66 vagas não preenchidas**, sendo 45 para o cargo de FTOR–Eng.Civil, 9 FATOR- Laboratório e 12 para o cargo de FATOR-Topografia.

O Quadro B adiante retrata o exposto:

Quadro B- Candidatos aprovados em número inferior ao número de vagas - quantitativo de vagas não preenchidas – Edital 01/2008

Cargos oferecidos	Região	Quantitativo cargos do edital	Número de candidato aprovados	Quantitativo de nomeações	Quantitativo de cargos preenchidos	Número de vagas não preenchidas
Fiscal de Transporte e Obras Rodoviárias-FTOR-Eng.Civil	I	17	6	6	4	13
	III	35	27	27	11	26
	IV	7	6	6	1	6
Sub-total	-	59	39	39	16	45
Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários-FATOR-Laboratório	I	4	0	0	0	4
	II	3	2	2	0	3
	IV	2	1	1	0	2
Sub-total	-	9	3	3	0	9
Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários-FATOR-Topografia	I	4	1	1	1	3
	II	3	1	1	0	3
	III	4	1	1	0	4
	IV	2	0	0	0	2
Sub-total	-	13	3	3	1	12
Total	-	81	45	45	17	66

Ressalta-se que, em todos esses cargos/regiões, embora não tenham sido preenchidas todas as vagas ofertadas, **já não havia, na data de encerramento dos trabalhos *in loco* no DER/MG (enquanto ainda estava vigente o prazo de validade do concurso), nenhum candidato aprovado susceptíveis de nomeação.**

3.2.2- Cargos para os quais havia candidatos aprovados susceptíveis de nomeação na vigência do concurso (Edital 01/2008)

Na mesma documentação, verifica-se que, para os demais cargos/regiões ofertados no edital, o DER/MG procedeu às nomeações de todos os candidatos classificados dentro do número de vagas, sendo que, para alguns cargos, foram nomeados inclusive candidatos aprovados como excedentes.

Não obstante esses fatos, constatou-se que para os cargos/regiões relacionados no Quadro C, adiante, sequer houve o preenchimento de todas as vagas previstas no edital, embora existisse, para a maioria destes cargos/regiões, até o final da

inspeção in loco (enquanto ainda vigente o prazo de validade do concurso), **elevado número de candidatos aprovados**, susceptíveis de nomeação, conforme nota 1, no final do referido quadro.

Quadro C – Quantitativo de candidatos aprovados e de vagas não preenchidas no Edital 01/2008

Cargos oferecidos	Região	Quantitativo cargos do edital	Quantitativo de nomeações	Quantitativo de cargos preenchidos	Número de candidatos aprovados	Quantitativo de candidatos aprovados não nomeados	Quantitativo de vagas não preenchidas
Fiscal de Transporte e Obras Rodoviários-FTOR – Qualquer área de formação	I*	7	7	4	105	98*	3
	II*	7	7	4	102	95*	3
	III*	16	17	9	362	345*	7
Sub-total		30	31	17	569	538	13
Fiscal de Transporte e Obras Rodoviárias-FTOR–Eng.Civil	II	14	14	4	16	2	10
Sub-total	-	14	14	4	16	2	10
Fiscal de Transporte e Obras Rodoviárias-FTOR – Eng.Florestal	III	1	1	0	4	3	1
Sub-total	-	1	1	0	4	3	1
Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários- FATOR- Transporte e Trânsito	I*	25	27	13	267	240*	12
	II*	19	21	10	195	174*	9
	III*	42	58	33	667	609*	9
	IV*	12	13	7	67	54*	5
Sub-total	-	98	119	63	1196	1077	35
Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários- FATOR- Laboratório	III	4	5	3	5	0	1
Sub-total	-	4	5	3	5	0	1
Total	-	147	170	87	1790	1620	60

Nota1. *Cargos em que há elevado número de candidatos aprovados ainda não nomeados.

Conclui-se, assim, que restaram disponíveis 13 vagas para o cargo de FTOR (qualquer área de formação), 10 vagas para FTOR (formação em Engenharia Civil), 1 para FTOR (formação em Engenharia Florestal, 35 vagas para FATOR (formação em transporte e trânsito), 1 vaga para FATOR (formação laboratório), totalizando, **até o final da inspeção, 60 vagas** não preenchidas e previstas no Edital 01/2008.

Para todas essas vagas, havia **candidatos aprovados como excedentes não nomeados**, em número suficiente para suprir as remanescentes, com exceção

do cargo de FTOR – Região II (formação em eng. civil), em que restaram somente 2 candidatos não nomeados para 10 vagas não providas.

3.2.3 Informações complementares quanto às nomeações do concurso público

Complementando as informações relativas às vagas previstas no Edital 01/2008, foi elaborado o Quadro D, a seguir, que discrimina os demais cargos/regiões não inseridas nos Quadros B e C, em que as vagas ofertadas no referido edital foram todas preenchidas:

Quadro D – Cargos/Regiões em que foram preenchidas todas as vagas previstas no Edital 01/2008

Cargos oferecidos	Região	Área de Formação	Quantitativo cargos do edital	Quantitativo de nomeações	Quantitativo de cargos preenchidos	Número de candidatos aprovados	Quantitativo de candidatos aprovados não nomeados	Quantitativo de vagas não preenchidas
Fiscal de Transporte e Obras Rodoviárias-FTOR	IV	Qualquer área	4	4	4	45	41	0
	III	Geografia	1	1	1	4	3	0
		Geologia/Eng. de Minas	1	1	1	3	2	0
Total	-	-	6	6	6	52	46	0

Em face das informações constantes no Quadro B do Item 3.2.1 fl. 435 e Quadro C 3.2.2, fl. 436, deste relatório, conclui-se que até a data final da inspeção *in loco*, **não foram preenchidas 69 vagas para o cargo de FTOR e 57 vagas para o cargo de FATOR** em especialidades diversas, totalizando **126** vagas, conforme informado nos referidos quadros.



3.2.4 Da ausência de nomeação dos candidatos aprovados como excedentes no concurso público (Edital 01/2008) nas vagas remanescentes

Oportuno informar que a jurisprudência de nossos tribunais superiores vem evoluindo, sendo atualmente pacífica no sentido de considerar que os candidatos aprovados em concurso público e classificados dentro do número de vagas ofertadas no edital têm direito subjetivo à nomeação até o final do prazo de validade do certame, salvo justificativa devidamente motivada e sujeita à avaliação pelo Poder Judiciário, conforme recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

RE 466543 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL
AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI
Julgamento: 03/04/2012 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação
ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 04-05-2012 PUBLIC 07-05-2012
EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Concurso público. Revogação de nomeação de candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital. Possibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido que os candidatos aprovados em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possuem direito subjetivo à nomeação para posse. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal também reconhece a possibilidade da recusa, pela Administração Pública, da nomeação de aprovados que passaram dentro do número de vagas previstas no edital, desde que devidamente motivada, sendo que tal motivação é suscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 3. Agravo regimental não provido

No mesmo sentido, o Pleno desta Corte de Contas, na Consulta 859109, também se pronunciou quanto à vinculação da Administração em prover as vagas por ele ofertadas em edital de concurso público, conforme trecho extraído do voto do Cons. Rel. Wanderley Ávila, adiante transcrito:

Por derradeiro, creio que, a publicação de edital de concurso público pela Administração, demonstrando a necessidade de preenchimento de cargos ou empregos públicos, vincula o Poder Público, na medida em que divulga essa necessidade, não podendo a Administração “cruzar os braços”, alegando ausência de recursos para suportar a contratação, pois se presume que ela já tenha realizado o planejamento adequado à nova situação.

No caso em exame, o DER/MG nomeou todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no Edital 01/2008. Todavia, s.m.j., este fato não é suficiente, uma vez que se constatou também (conforme Quadro C, fl. 436, Item 3.2.2 deste relatório) que mesmo com as referidas nomeações, inclusive de alguns candidatos excedentes, permaneceu expressivo o número de cargos vagos que não foram preenchidos em razão do desinteresse de candidatos nomeados (FTOR e FATOR).

No mesmo quadro, depreende-se que existe elevado número de candidatos aprovados para os mesmos cargos e que não foram nomeados enquanto estava vigente o concurso.

Assim, as nomeações de candidatos que não se interessaram pelos cargos ou desistentes, evidenciam o interesse do DER/MG em prover esses cargos. E existindo candidatos aprovados para esses mesmos cargos, ainda que na qualidade de excedentes, transfere-se a eles o direito subjetivo de nomeação para os cargos remanescentes (não providos) ofertados no edital.

Neste sentido é o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa

ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - NECESSIDADE DO PREENCHIMENTO DE VAGAS, AINDA QUE EXCEDENTES ÀS PREVISTAS NO EDITAL, CARACTERIZADA POR ATO INEQUÍVOCO DA ADMINISTRAÇÃO - DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO - PRECEDENTES.

1. A aprovação do candidato, ainda que fora do número de vagas disponíveis no edital do concurso, lhe confere direito subjetivo à nomeação para o respectivo cargo, se a Administração Pública manifesta, por ato inequívoco, a necessidade do preenchimento de novas vagas.

2. A desistência dos candidatos convocados, ou mesmo a sua desclassificação em razão do não preenchimento de determinados requisitos, gera para os seguintes na ordem de classificação direito subjetivo à nomeação, observada a quantidade das novas vagas disponibilizadas.

3. Hipótese em que o Governador do Distrito Federal, mediante decreto, convocou os candidatos do cadastro de reserva para o preenchimento de 37 novas vagas do cargo de Analista de Administração Pública - Arquivista, gerando para os candidatos subsequentes direito subjetivo à nomeação para as vagas não ocupadas por motivo de desistência.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.
RMS 32105/DF RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA
2010/0080959-0, Rel. Ministra ELIANA CALMON - T2 - SEGUNDA TURMA,
DJe 30/08/2010)
RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.
REEXAME
NECESSÁRIO. CABIMENTO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO
APROVADO FORA DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTO NO EDITAL.
SUPERVENIENTE SURGIMENTO DE NOVAS VAGAS. AUSÊNCIA DE
PREENCHIMENTO. NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO
CONFIGURADA. NOMEAÇÃO. DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO.
PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.
1 (...)
2. A prática de ato, pela Administração, que evidencie a necessidade de
preenchimento de cargos vagos gera direito subjetivo à nomeação dos
candidatos aprovados e classificados em concurso público inicialmente além
do número de vagas ofertado pelo edital do certame.
3. Na espécie, ao promover a nomeação de candidatos classificados além
do número de vagas previsto no certame, bem como ao realizar contratação
temporária de professores, a Administração revelou a existência de cargos
vagos e a necessidade do serviço, de maneira que a desistência de alguns
convocados não poderia ensejar a preterição dos remanescentes.
4. Recurso especial provido REsp 1185379 / MG
Rel. Min.Maria Thereza de Assis Moura- DJe 02/04/2012 (g.n.).

Entretanto, o concurso em referência teve seu prazo de validade expirado em 21/8/2012, conforme documento de fl. 238. Portanto, s.m.j., deveria o DER/MG, até a referida data, ter procedido às nomeações de todos os candidatos aprovados no concurso (Edital 01/2008) até o preenchimento total das vagas remanescentes, conforme exposto no referido Quadro C, fl. 436, Item 3.2.2 deste relatório.

3.2.5 Da inobservância pelo DER/MG das recomendações do Ministério Público Estadual

Em atendimento ao Item 2 do Comunicado de Inspeção 03/2012, fl. 243, a autarquia inspecionada apresentou a documentação de fl. 245 a 287, onde se depreende que o SINTDER formulou representação (Inquérito Civil Público 024.08.000.932-7) junto ao Ministério Público Estadual (Promotoria Especializada na Defesa do Patrimônio Público), similar à Denúncia 838509/2010, que originou esta inspeção, relativa à suposta existência de servidores admitidos sem concurso público no DER/MG, por

meio de empresas terceirizadas. Ao final, foi emitida pela referida Promotoria de Justiça, na audiência realizada em 29/4/2009 naquele órgão, as seguintes recomendações:

- a) que a autarquia promovesse, no prazo de 30 dias a partir da referida audiência, a nomeação de todos os candidatos aprovados no cargo de FTOR até o preenchimento de todas as vagas existentes do aludido cargo;
- b) que o DER/MG nomeasse, até o término de vigência do concurso, todos os candidatos remanescentes para o cargo de FATOR, até o preenchimento de todas as vagas do referido cargo;
- c) que até o final do término de vigência do concurso público (Edital 01/2008) não existisse nenhum cargo vago remanescente de FTOR e FATOR.

Essa equipe de inspeção verificou, conforme Quadro C, item 3.2.2 deste relatório, fl. 436, que a recomendação do MP, de letra “a”, não foi cumprida, visto que, até o final da inspeção *in loco*, ainda remanesciam **59** vagas para o cargo de FTOR e candidatos aprovados (e não nomeados) em número suficiente para provê-las.

Ainda em relação ao mesmo cargo FTOR, mas na especialidade em Engenharia Civil-Região II, constatou-se a existência de **10** vagas remanescentes, restando, porém, somente 2 candidatos aprovados não nomeados, conforme demonstrado no mesmo Quadro C.

Quanto às recomendações de que tratam as alíneas “b” e “c” citadas, até a data de encerramento dos trabalhos *in loco*, a equipe de inspeção apurou que não haviam sido cumpridas, uma vez que foi constatada, até então, a existência de 35 vagas remanescentes para o cargo de FATOR (especialidade Transporte e Trânsito) e de candidatos ainda não nomeados em número suficiente para provê-las.

Todavia, o DER/MG tem enfrentado resistência por parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), conforme se demonstrará no item seguinte deste relatório.

3.2.6 – Do indeferimento pela SEPLAG/MG dos pedidos de nomeações formulados pelo DER/MG – Inobservância de princípios constitucionais

Verificou-se que o DER/MG, por diversas vezes, oficiou à SEPLAG, na tentativa de para proceder às nomeações recomendadas pelo Ministério Público, relativas aos candidatos aprovados no concurso público (Edital 01/2008), para o preenchimento de todas as vagas remanescentes, como comprovam os diversos Ofícios dirigidos à Secretaria (DG 1865/2009, de 03/09/2009; Ofícios DG30/2010 e DG31/2010, de 07/01/2010; DG364/2010, de 16/03/2010; DG429/2010, de 24/03/2010; DG850/2010 e DG851/2010 de 01/06/2010; DG512/2011 e DG511/2011 de 15/03/2011; DG466/2011 e DG465/2011 e DG464/2011, de 11/03/2011 e DG338/2012, de 24/02/2012, às fl. 254 a 283.

O ente inspecionado afirma que a SEPLAG, por meio da Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Sr^a Renata Maria Paes de Vilhena, teria indeferido a continuidade das nomeações referentes aos aprovados no referido concurso, para o cargo de Fiscal de Transportes de Obras e Obras Rodoviários (FTOR), sob a alegação que “implicaria em elevação da folha de pagamento de pessoal do Poder Executivo, por não existir mais cargos de provimento em comissão a serem extintos, conforme previsão do art. 26 Lei Delegada n. 175.” (OF.GAB.SEC.n.1045/09, de 18/11/2009), fl. 284.

A equipe de inspeção verificou, em resposta ao Ofício (DG-338/2012, de 24/12/2012, fl. 281/283), por meio do qual o DER/MG solicitou autorização para proceder à nomeação de 18 candidatos aprovados para o cargo de FATOR, que a Secretária de Estado, no OF.CCGPGF N.093/12, de 11/4/2012, fl. 285, na qualidade de Presidente da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, informou que a referida câmara “suspendeu o pleito para análise qualitativa pela SEPLAG”.

Em entrevista realizada pela equipe de inspeção com a Chefe de Gerência de Pessoal do DER/MG, Sr^a Kátia Cilene Lucas de Almeida, fl. 288/291, esta informação foi ratificada, conforme trecho adiante transcrito:

As nomeações para os cargos efetivos são de competência da SEPLAG. A última solicitação feita pelo DER/MG à SEPLAG, para nomeação de candidatos de vagas remanescentes para cargos de carreira de Fiscal Assistente foi indeferida formalmente até que se conclua a “análise qualitativa” do pedido. Um dos motivos do indeferimento para nomeação de cargos da carreira de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários –FTOR é a impossibilidade da continuação de atendimento à Lei Delegada 175/2007 (art.25 e 26): a necessidade de extinção de cargos de provimento em comissão para provimento de cargos efetivos das carreiras de Fiscal de Assistente de Transportes e Obras Rodoviários e Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários. Ou seja, para nomear um candidato a lei exige a extinção de um cargo comissionado que é ocupado por servidores experientes e que, sem o referido cargo os mesmos poderiam se sentir desmotivados, levando-os, inclusive, a solicitar a sua aposentadoria.

Analisando todas as informações colhidas e produzidas quanto a este item, a equipe inspetora concluiu que, não obstante as justificativas apresentadas pela SEPLAG para indeferir as nomeações requeridas pelo DER/MG, as vagas em questão foram previstas no Edital 01/2008, e, existindo candidatos aprovados suscetíveis de provê-las, surge para esses o direito subjetivo de nomeação, salvo justificativa convincente, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, citada no Item 3.2.4 deste relatório, fl. 438/440.

A Teoria dos Motivos Determinantes consiste na necessária vinculação entre as razões ensejadoras do ato administrativo e a situação fática declarada como seu motivo. Assim, presume-se que a Administração Pública, ao abrir um concurso, exterioriza sua vontade de preenchimento das vagas ofertadas no edital, a menos que surja motivo imprevisível e justificadamente comprovado que recomende o contrário.

Por outro lado, ao decidir pela realização de um concurso público, a Administração deve proceder a estudos detalhados visando auferir a necessidade e quantitativos de cargos que pretende preencher, verificando, ainda, o impacto orçamentário das

contratações de pessoal decorrentes do concurso, sob pena de se admitir a gestão temerária e irresponsável por parte do administrador público.

Desta forma, sob a égide da referida teoria dos motivos determinantes, do princípio democrático de direito e do princípio da segurança jurídica, há de se presumir a existência da necessidade pública no provimento dos cargos públicos. No caso em foco, de nomear, no prazo do concurso, os candidatos aprovados até o preenchimento total das vagas ofertadas do edital do concurso, ainda mais pelo fato de terem sido constatadas neste relatório contratações em atividades finalísticas na autarquia (Item 3.1 a 3.1.4, fl. 428/433).

Portanto, ao indeferir as nomeações requeridas pelo DER/MG sem justificativa plausível e comprovada, a Secretária da SEPLAG/MG, s.m.j, incorreu em inobservância aos princípios da segurança jurídica e da legalidade, esculpidos, respectivamente, no inciso XXXVI do art. 5º e no caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como da razoabilidade, prevista no art. 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

3.3 Prestação de serviços pela empresa Minas Gerais Administração e Serviços S/A (MGS) em atividades previstas na estrutura da carreira do DER/MG

Dentre as empresas contatadas pelo DER/MG no período inspecionado, de 2008 a 2012, verificou-se que a empresa MGS vem prestando serviços de apoio administrativo e operacional à autarquia

Analisando o documento intitulado “Quadro V- Empregados da MGS que prestam serviço ao DER-MG – Período 2008 a 2012”, fl. 319/350, a equipe de inspeção verificou a terceirização de funções inerentes à estrutura das carreiras do grupo de atividades de transportes e obras públicas do Poder Executivo, previstas nos Anexo I e II do Decreto 44.534, de 25/5/2007, fl. 351/360, (vide “Quadro comparativo de

atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos empregados da MGS- Atividades Meio.”, constante do Quadro 5 do apêndice, fl. 474/475, deste relatório).

Constatou-se, no referido quadro, que as funções de Artífice, Auxiliar de Mecânico, Auxiliar de Serviços, Brochurista Gráfico, copeiro, recepcionista e de telefonista, executadas por empregados da MGS, são idênticas ou similares às atribuições do cargo de AUTOP. Da mesma forma, as funções de auxiliar de serviço especializado, motorista e técnico em informática identificam-se com aquelas previstas para o cargo de AGTOP.

Corroborando com o exposto, a equipe de inspeção constatou que o ex-empregado da MGS, Honório Alves Braga, propôs ação trabalhista contra a referida empresa e o DER/MG, objetivando, dentre outros direitos, a equiparação salarial com servidor efetivo da autarquia, justamente em razão da identidade de funções por ele desempenhada com a dos servidores da autarquia. Adiante, trecho da petição inicial, fl. 361/366, retratando o exposto:

No Quadro de funcionários da segunda reclamada (DER/MG) existiam motoristas de diretoria, exercendo as mesmas funções do reclamante, com a mesma característica, mesmas tarefas, qualidade, técnica e desempenho, porém recebiam remuneração superior ao reclamante.

Quanto à terceirização no setor público, oportuno informar que o Tribunal de Contas da União se posicionou da seguinte forma, conforme foi reproduzido no estudo elaborado pelo Professor Luciano Ferraz (2006/2007, p. 5)⁵:

Efetivamente, a contratação indireta de pessoal, por meio de empresa particular para o desempenho de atividade inerente à categoria funcional (...), abrangida pelo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União configura procedimento atentatório a preceito constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público (Processo TC-475.054/95- publicado no DOU de 24/7/95)

⁵ FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 8, NOV/DEZ/2006/JAN/2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>.

A Chefe da Gerência de Pessoal do DER/MG, Sr^a Kátia Cilene Lucas de Almeida, em resposta ao Item 4 da entrevista, fl. 289/290, informou que o cargo de AUTOP (escolaridade fundamental) “por determinação legal, não mais existirá ingresso no serviço público, tendo em vista que o Estado não mais fará concurso para a carreira de nível básico”.

Em que pese a proibição legal aludida pela Chefe da Gerência de Pessoal do DER/MG, a terceirização de serviços, ainda que em atividades consideradas meio na Administração Pública, somente é possível quando não abranger as categorias funcionais do órgão/entidade estatal, exceto quando se tratar de cargo extinto no órgão contratante, sob pena de burla à norma constitucional de obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargos empregos públicos (art. 37, II, da CRF).

3.4 Da necessidade de reposição do quadro de pessoal efetivo do DER/MG e de realização de novo concurso público

Conforme demonstrado nos itens 3.2.1 a 3.2.3 deste relatório, fl. 434/437, esta equipe apurou, quanto ao último concurso para provimento de cargos efetivos realizado pelo DER/MG (Edital 01/2008), que, até o final da inspeção in loco na autarquia, **havia 69 vagas para o cargo de FTOR e 57 vagas para o cargo de FATOR** em especialidades diversas, totalizando **126** vagas não preenchidas.

Apurou-se também (Itens 3.1 a 3.1.4 e 3.3, deste relatório, fl. 428/433 e 444/446) contratações pelo DER/MG de empresas terceirizadas, cujos empregados/profissionais executam atividades finalísticas da autarquia, previstas na Lei 15.469/2005 e atividades-meio, porém, idênticas àquelas constantes de sua estrutura da carreira.

Não bastassem essas constatações, o DER/MG apresentou, à equipe de inspeção, Nota Técnica elaborada pela Diretoria de Gestão de Pessoas, datada de 14/3/2012, fl. 79/93, apontando diversos fatores que justificaram a necessidade de reposição de seu Quadro de Pessoal Efetivo, destacando-se os seguintes:

- aumento da responsabilidade da autarquia sob a malha rodoviária do Estado em 41% (em 2002 correspondia a 14.367 km de estradas pavimentadas e em 2011 a 20.301 km), enquanto o seu quadro pessoal efetivo sofreu uma redução de 46% (em 2002 correspondia a 5.036 servidores ativos e, em 2011, a 2.217);
- envelhecimento da mão-de-obra (faixa de idade de servidores é muito elevada, sendo que, num total de 2.717 servidores ativos, 2.253 possuem idade acima de 50 anos), em razão de que, em 65 anos de sua criação, o DER/MG realizou poucos concursos públicos (1978, 1994 e 2008);
- acentuado número de servidores com baixa escolaridade (dos 2.717 servidores, 1.512 possuem apenas escolaridade igual ou inferior ao fundamental);
- elevado número de aposentadorias (no período de 2006 a 2011 foram protocolizados e publicados 1.818 pedidos de aposentadoria);
- expectativa de acentuado número de aposentadorias dos engenheiros efetivos em atividade (139 servidores em 2012 com projeção de restarem somente 20 em dezembro de 2021), conforme Gráfico de fl. 86;
- número insuficiente de servidores com formação em engenharia civil para atendimento às atividades finalísticas do DER/MG (dos 233 cargos de GTOP atualmente existentes, apenas 157 cargos são ocupados por servidores com a referida formação);

- involução do quadro de servidores ativos do DER/MG (em dez/2002 possuía 5.036 servidores ativos, enquanto que, em 2012, somente com 2.717 servidores), sendo que a autarquia conta hoje com somente 53,95% do quadro de pessoal efetivo que existia em 2002, conforme quadro de fl. 86.

- evasão dos servidores admitidos pelo último concurso público realizado (Edital 02/2008) em razão do descontentamento com o baixo vencimento básico inicial pago para as carreiras do Grupo de Transportes e Obras Públicas (R\$999,31 para o nível médio e R\$1.565,26 para o nível superior), bem como grande demanda por profissionais especializados pelo setor privado com salários bem mais atrativos na área de engenharia rodoviária;

Quanto a este último fator, constata-se nos Quadros B, C e D, deste relatório, fl. 435/437, o elevado desinteresse do candidato nomeado no concurso público (Edital 01/2008) em tomar posse ou de permanecer no cargo efetivo, considerando que, **das 110 vagas de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários (FTOR)**, de nível superior, ofertadas no edital, foram nomeados 91 candidatos e **somente 43 vagas permanecem preenchidas.**

Da mesma forma, **das 124 vagas ofertadas para o cargo de Fiscal Assistente de Transporte e Obras Rodoviários (FATOR)**, de nível médio, dos 172 candidatos nomeados **foram preenchidas somente 67 vagas.**

Constata-se, portanto, em razão de todo o exposto neste item, a necessidade de realização de novo concurso público para o atendimento das atividades finalísticas do DER/MG.

3.5 Consequências prejudiciais ao DER/MG quanto à imposição legal de extinção de cargos em comissão para o provimento de cargos efetivos

Outro fato relatado no Item II.5 da Nota Técnica, fl. 88/90, referida no item anterior, é a necessidade de extinção de cargos de provimento em comissão para provimento de cargos efetivos de Fiscal Assistente de Transportes e Obras Rodoviários (FATOR) e de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários (FTOR), por imposição dos art. 25 e 26 da Lei Delegada 175, de 26/01/2007, adiante transcritos:

Art. 25. Na medida em que ocorrer o provimento dos cargos da carreira de Fiscal Assistente de Transportes e Obras Rodoviários, a que se refere o art. 1º da Lei nº 15.469, de 13 de janeiro de 2005, serão extintos, simultaneamente e em número equivalente ao de provimentos dos cargos da referida carreira, os cargos de provimento em comissão de DAI-16, constantes no Anexo V.17 desta Lei Delegada, lotados no DER-MG.

Art. 26. Na medida em que ocorrer o provimento dos cargos da carreira de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários, a que se refere o art. 1º da Lei nº 15.469, de 13 de janeiro de 2005, serão extintos, simultaneamente e em número equivalente ao de provimentos dos cargos da referida carreira, os cargos de provimento em comissão de DAI-18, constantes no Anexo V.17 desta Lei Delegada, lotados no DER-MG.

Essa exigência de compensação, trazida pela referida norma legal, segundo a aludida Nota Técnica, teria causado ao DER/MG os seguintes problemas:

- os cargos comissionados - DAI-16, ainda existentes, estão ocupados por servidores que atuam em posições e atividades estratégicas, indispensáveis ao seu funcionamento e correm o risco de extinção para a continuidade das nomeações previstas no Edital 01/2008;
- perda de conhecimento e da qualidade dos serviços, uma vez que os servidores experientes, exonerados em decorrência da extinção dos cargos comissionados DAI-16 e DAI-18, retornam às atividades de seu cargo efetivo ou aceleram a decisão

de requerer a aposentadoria, em decorrência da redução dramática ocorrida em suas remunerações.

Esta situação, segundo a aludida Nota Técnica, mostra-se prejudicial ao DER/MG, uma vez que, a cada nomeação de candidatos aprovados no Concurso (Edital 01/2008), a autarquia é obrigada a extinguir um cargo comissionado DAI-16, e, diante da baixa remuneração dos cargos efetivos, o servidor que “perde” o referido cargo comissionado poderia se sentir desmotivado ou se aposentar.

A Chefe da Gerência de Pessoal do DER/MG, Sr^a Kátia Cilene Lucas de Almeida ratificou essas informações em entrevista, fl. 288/291, conforme trecho adiante transcrito:

Um dos motivos do indeferimento para nomeação de cargos da carreira de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviárias – FTOR é a impossibilidade da continuação de atendimento à Lei Delegada 175/2007 (art. 25 e 26): a necessidade de extinção de cargos de provimento em comissão para provimento de cargos efetivos das carreiras de Fiscal de Assistente de Transportes e Obras Rodoviários e Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários. Ou seja, para nomear um candidato a lei exige a extinção de um cargo comissionado que é ocupado por servidores experientes e que, sem o referido cargo os mesmo poderiam se sentir desmotivados, levando-os, inclusive, a solicitar a sua aposentadoria.

Na mesma entrevista (item 6), a Chefe da Gerência de Pessoal do DER/MG, fl. 290, informou que a atual remuneração do cargo comissionado DAI-16 é de R\$2.200,00.

Segundo consta na referida Nota Técnica, fl. 88, os cargos de provimento em comissão DAÍ - 18 já foram extintos em sua totalidade. Porém, os cargos comissionados DAÍ - 16 ainda existem e são ocupados, em sua maioria, por servidores que atuam na área finalística da autarquia (fiscalização do transporte coletivo rodoviário intermunicipal e metropolitano de passageiros).

3.6 Propostas do DER/MG para reposição do quadro de seu pessoal efetivo – Solicitação de novo concurso público

Questionada pela equipe de inspeção se o DER/MG solicitou autorização para a realização de novo concurso e se foi realizado algum levantamento de quantitativo de cargos necessários para suprir suas demandas no período de 2008 a 2012 (Item 7 do C.I.nº 01/2012, fl. 66), a autarquia apresentou os documentos de fl. 286/287 (Ofícios DG.n.898 de 10/05/2012 e DG n.897/2012), referentes à “Reposição do Quadro de Pessoal Efetivo do DER/MG”, encaminhados, respectivamente, à Srª Renata Maria Paes de Vilhena, Secretária da SEPLAG e ao Sr. Carlos do Carmo Andrade Melles, Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (SETOP/MG).

Nos referidos ofícios, o DER/MG apresentou a Nota Técnica de fl. 79/93, a qual já se fez referência nos itens 3.4 e 3.5 deste relatório, fl. 446/450, No Item III desta Nota Técnica, fl. 91/93, o DER/MG propõe as seguintes medidas:

- a) abertura de novo concurso público para preenchimento de todas as vagas existentes nas carreiras de Agente de Transportes e Obras Públicas (AGTOP), nível médio e de Gestor de transportes e Obras Pública (GTOP), de nível superior, e que não foram ofertadas no último concurso realizado pelo DER/MG –Edital 01/2008;
- b) alteração dos vencimentos básicos das carreiras do DER/MG visando assegurar uma remuneração mais compatível com o mercado e com outras organizações públicas com atividades similares, bem como de reduzir o desinteresse de candidatos aprovados em concurso público;
- c) revogação dos artigos 25 e 26 da Lei Delegada 175/2007;
- d) criação de nível VI para as carreiras de Gestor de Transportes e Obras Públicas e Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários;
- e) criação de Funções Gratificadas de Fiscalização;

- f) extensão das Gratificações Temporárias Estratégicas ao DER/MG que seriam destinadas aos Chefes de Coordenadorias regionais e Coordenadorias Regionais-Pólo, bem como a ocupantes de funções estratégicas na Sede da autarquia;
- g) manutenção das Funções Gratificadas de Gestão Rodoviária-FGG9 a FGG-18 ainda não extintas com a vacância.

Quanto à reivindicação formulada na alínea “b”, o DER/MG cita como referência os vencimentos básicos que foram oferecidos no concurso público promovido no **ano de 2009** pelo Departamento Nacional de Infra Estrutura (DNIT), que variam de R\$3.800,00 a R\$8.300,00, para o cargo de Técnico de Nível Superior (incluindo Engenharia Civil).

Oportuno informar que, com o objetivo de verificar se a remuneração paga aos servidores do DER/MG é compatível com o praticado no mercado, este órgão técnico requereu, no Item 4 do Comunicado de Inspeção 3, fl. 243/244, os valores pagos a alguns profissionais de nível superior empregados de empresas terceirizadas que prestam serviços ao DER/MG e que exercem funções inerentes a cargos previstos na estrutura de carreira da autarquia (conforme demonstrado nos Quadros 1 a 4, fl. 465/473, do apêndice deste relatório).

Em resposta, a empresa SIGMA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. informou que paga a seus engenheiros, Sênior e Júnior, respectivamente, salários mensais de R\$8.000,00 e R\$5.287,00, fl.292/293.

A empresa Construtora Barbosa Mello S.A, por sua vez, apresentou tabela de salários pagos a seus engenheiros. Estes salários variam de R\$5.287,00 a R\$25.668,36, de acordo com os níveis de carreira da empresa (níveis I a IV). A mesma construtora apresentou ainda a remuneração paga a seus topógrafos (níveis I a III), que varia de R\$2.668,60 a R\$8.550,80, conforme fl. 294.

Recentemente, a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) publicou edital de concurso público (Edital 01/2012)⁶ em que oferece vagas para engenheiros de diversas especializações. A remuneração inicial oferecida para esses cargos é de R\$5.287,00, conforme documento de fl. 295/303, extraído do Anexo B do referido Edital.

Ressalta-se que os valores básicos iniciais, para os cargos das carreiras do grupo de atividades de transportes e obras públicas do Poder Executivo, da qual integra o DER/MG, é de R\$1.049,28, para AGTOP e FATOR, de nível médio e de R\$1.643,52, para GTOP e FTOR, de nível superior, conforme documento de fl.304.

Conclui-se, portanto, que os valores atualmente pagos para os servidores efetivos do DER/MG, ocupantes dos referidos cargos, encontram-se muito inferior ao praticado no mercado, o que explica o desinteresse de candidatos classificados no último concurso público realizado pela autarquia.

3.7 Da Inobservância do §1º do art. 18 da LRF pelo DER/MG

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) contém orientações sobre despesas de terceirização. Uma delas, a que trata da classificação orçamentária das despesas relacionadas à terceirização, se encontra no § 1º do art. 18 dessa lei, que preceitua o seguinte: “§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

O referido dispositivo tem por finalidade coibir as terceirizações ilegais, ao determinar a forma de contabilização de gastos com terceirização de mão-de-obra e facilitar a atuação dos órgãos de controle e fiscalização.

⁶ Documento impresso em 13/07/2012 no sitio eletrônico: [HTTP://concursosnobrasil.com.br](http://concursosnobrasil.com.br),

Quanto à correta interpretação do referido do dispositivo legal citado, oportuno a transcrição dos ensinamentos de Cristiana Fortini e Flávia Cristina Mendonça Faria da Pieve⁷

(...) a inovação trazida pelo §1º do art. 18 da LRF é louvável, vez que, como visto, na terceirização de mão de obra para substituição de servidores estabelece vínculo direito e pessoa com a Administração Pública e o contrato é considerado espécie de agente público, impondo-se a contabilização como “outras despesas de pessoal”. (...)

Já a terceirização de mão de obra no serviço público, que não configure substituição de serviço com empregado público, deverá ser enquadrada nos “gastos com serviços de terceiros e encargos”. (...)

Logo, as despesas com terceirização lícita de mão de obra que não se enquadrem nas hipóteses de substituições de servidores e empregados públicos não serão computadas para fins de cálculo do limite de gastos com pessoal, sendo classificadas como “outros serviços e encargos”.

Convém ressaltar, mais uma vez, que a intenção do legislador, ao editar o §1º do art. 18 da LRF, é coibir a terceirização ilícita, isto é, aquela realizada com o objetivo de burlar a exigência de concurso público para provimento de cargos e os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos com pessoal.

(...)

Já os contratos de prestação de serviços terceirizados ou de fornecimento de mão de obra, que não substituam os servidores ou empregados públicos, não serão computados como despesas com pessoal, mas sim como “outros serviços e encargos”.

Nesta hipótese, impõe-se não constar dos quadros de servidores os cargos públicos que se pretende terceirizar e, ainda, que não exista relação de subordinação de personalidade entre a Administração Pública e a mão de obra fornecida.

No mesmo sentido, cita-se o entendimento desta Corte de Contas em resposta à Consulta 783.098/2010⁸, conforme trecho adiante transcrito:

Em outras palavras, somente quando a terceirização for ilícita é que as despesas devem ser apropriadas em gastos com pessoal. (...)

⁷ Terceirização na Administração- Estudos em homenagem ao Prof. Pedro Paulo de Almeida Dutra, “As Terceirizações e as Contratações Temporárias realizadas pela Administração Pública: Distinções, 2º ed., Ed. Forum, 2012, p.26 a 29

⁸ Consulta n.783.098, publicada na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2010, v.75 n.2, p. 179 e 181.

Desse modo, a correta interpretação desse dispositivo visa a coibir a prática corrente nas administrações públicas brasileiras de terceirizar indiscriminadamente suas atividades, imaginando que com isso poderia se desonerar dos limites estabelecidos para os gastos com pessoal, bem como furtar-se ao cumprimento do rito da exigência do concurso público, exigido pela Constituição da República.

Nesses termos, em linhas gerais, terceirizar para desempenhar atividades afetas aos servidores públicos torna-se essa terceirização indevida de sorte ao obrigar as despesas geradas a serem computadas no gasto de pessoal do ente, elevando o percentual.

(...) importante enfatizar que a correta condução do processo de terceirização de atividades deve levar em conta as atividades definidas como específicas no quadro de pessoal de cada ente ou órgão, em obediência ao princípio da legalidade.

Isso por que, de fato, no âmbito da Administração Pública, uma atividade, ainda que de natureza nitidamente acessória, **que tenha suas atribuições elencadas na lei que instituiu o quadro de pessoal da entidade ou órgão**, não pode ser preenchida, licitamente, mediante terceirização.

(...)

- integram os gastos com pessoal, para os fins da CR/88 e da LRF, as despesas com terceirização com mão de obra para o exercício de atividades que se destinam à substituição de servidores, nos contornos definidos nesta consulta, a despeito de tais contratações serem ilícitas, sem prejuízo das demais searas de responsabilidade (civil, trabalhista, penal, etc.). (grifo no original).

Conforme exposto nos Itens 3.1 a 3.1.4 deste relatório, fl. 428/433, a equipe de inspeção constatou a execução de atividades finalísticas nos contratos de prestação de serviços constantes dos quadros 1 a 4, “Comparativos de atribuições de cargos do DER/MG com as funções dos Profissionais Terceirizados”, fl. 465/473, do apêndice.

Isso significa que, de acordo com o § 1º do art. 18 da LRF, a entidade inspecionada deveria contabilizar as despesas relacionadas com esses serviços terceirizados, como “*Outras Despesas de Pessoal*” por ser tratar de atividades afetas aos servidores do quadro de efetivos do DER/MG e deveriam ser computadas no gasto de pessoal da autarquia.

Todavia, constatou-se, no “Quadro II - Dotação Orçamentária – Período 2008 a 2012”, fl. 371/379, que esses serviços foram contabilizados no Grupo de Despesa

“4” (investimentos), para as contratações relativas à Diretoria de Projetos e Diretoria de Operações, fl.371/378, e Diretoria de Fiscalização, fl. 379.

Quanto à Diretoria de Infraestrutura, as despesas foram contabilizadas no Grupo de Despesas “3” (Outras Despesas Correntes) e “4” (Investimentos), de acordo com o “Quadro II – Dotação Orçamentária” – Período 2008 a 2012, relativo a essa diretoria, fl. 380/390, e com o Classificador Econômico das Despesas do Estado de Minas Gerais, atualizado em 30/5/2012.

Em relação às despesas inerentes às contratações da MGS, estas foram contabilizadas na natureza de despesa 339037-01 (Locação de serviços de conservação e limpeza) e 339037-02 (Locação de serviços de apoio administrativo), de acordo com o referido Classificador Econômico e Quadro II - Dotação Orçamentária– Período 2008 a 2012, fl. 391/394.

No entanto, por se tratar também de serviços prestados por profissionais em funções inerentes às atividades de servidores do quadro de efetivos do DER/MG (conforme demonstrado no Item 3.3 deste relatório, fl. 444/446, e no “Quadro 5 - Comparativo de atribuições dos cargos do DER/MG com as funções dos empregados da MGS - Atividades Meio.”, do apêndice, fl. 474/475, essas contratações deveriam ser contabilizadas como “Despesas de Pessoal”, de acordo com os ditames previstos no § 1º do art. 18 dessa da LRF.

Constatou-se, ainda, a existência de subordinação de pessoalidade entre empregados da MGS com o DER/MG, o que reforça o entendimento de existência de terceirização ilícita, conforme se depreende de trechos da entrevista, fl. 395/397, realizada com a Srª Kathia de Cássia Ambrósio Guimarães, ocupante da função de Auxiliar de Serviço Especializado e que, embora seja formalmente empregada da MGS, já presta serviços ao DER/MG a 25 anos:

6. Há quem a sr^a está subordinada (obedece a ordens)?
Sou subordinada à gerência administrativo/financeiro do DER/MG.
7. Recebe ordens de alguém da MGS?
Não, somente da direção do DER/MG.

Diante do exposto, conclui-se, assim, que a as despesas decorrentes das contratações de prestação de serviços constantes dos Quadros 1 a 5, do apêndice fl. 465/475, integram os gastos com pessoal, para os fins da CR/88 e da LRF, por se tratarem de mão de obra para o exercício de atividades que se destinam à substituição de servidores efetivos da autarquia, e deveriam ter sido contabilizadas na conta “*Outras Despesas de Pessoal*”.

3.8 Terceirizações em atividades exclusivas do Estado e distorção no conceito de serviços de consultoria

Estabelece o § 2º do art. 4º da Lei 15.469/2005:

- Art. 4º - As atribuições gerais dos cargos das carreiras instituídas por esta Lei são as constantes no Anexo II.
(...)
§ 2º – As atribuições dos cargos das carreiras de Fiscal Assistente de Transportes e Obras Rodoviários e de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários têm natureza de atividade exclusiva de Estado. (g.n.)

De acordo com o mencionado dispositivo legal, as atribuições inerentes aos cargos de FTOR e FATOR são atividades exclusivas do Estado. Entretanto, a equipe de inspeção apurou que profissionais de empresas terceirizadas vêm desempenhando, nas Diretorias de Projetos, Infraestrutura e Fiscalização do DER/MG, funções inerentes ao cargo de Fiscal de Transportes e Obras Rodoviários (FTOR), vide Itens 3.1 a 3.1.3, fl. 428/432, e “Quadros 1, 2 e 3-Comparativo de atribuições de cargos efetivos com funções de profissionais terceirizados”, do apêndice, fl. 465/470.

Esta situação pode ocasionar problemas relativos à segurança de informações estratégicas e concentração de inteligência de informações privilegiadas nas mãos de terceiros, estranhos ao serviço público.

A utilização de pessoal externo ao quadro do DER/MG pode representar riscos à fiscalização, uma vez que os profissionais destas empresas terceirizadas podem não possuir a mesma qualificação e experiência em engenharia rodoviária que os servidores do DER/MG possuem.

A equipe de inspeção verificou, ainda, que, nos orçamentos sintéticos, relativos aos Contratos 22122/2009, 22005/2011 e 22016/2011, fl. 400/410, firmados pela Diretoria de Operações da autarquia, constavam valores expressivos para “consultoria”. Incitada por meio do Item 3 do Comunicado de Inspeção 03, fl. 243, a esclarecer esses serviços, o DER/MG informou que se tratava de “Veículo tipo gol, Caminhão tanque e horas de servente” - vide Comunicação Interna da Diretoria de Operações do DER/MG n.68, de 25/05/2012, fl.398/399.

Depreende-se do disposto no art. 13, I, c/c art. 25, II, da Lei 8.666/93, que serviços de consultorias são para atividades de natureza singular ou incomum e diferem daqueles habitualmente prestados pelo DER/MG, e que, portanto, não poderiam estar insertos em contratos sob a rubrica de “consultoria”.

Ressalta-se que as Resoluções 006, de 13/2/2008 e 004, de 6/2/2009, constantes às fl. 34 a 37 emanadas pelo então Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), Sr. Fuad Jorge Noman Filho, em seus art. 6º, equiparou os serviços de consultoria a quaisquer outros a ele assemelhados, especialmente o de elaboração de projetos e de supervisão de obras, quando, repita-se, deveria ser para casos específicos e incomuns da autarquia.

Desta forma, ao inserir em seus orçamentos, atividades ou produtos comuns e rotineiros como se fossem serviços de “consultoria”, o DER/MG está desvirtuando o conceito de serviços de consultoria estabelecido no art. 13, I, c/c art. 25, II, da Lei 8.666/93. Fica assim, comprometida a transparência que deve nortear os atos da Administração Pública, bem como a observância ao princípio da legalidade.

3.9 Informações Complementares - Ausência de contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público

A equipe de inspeção constatou que o DER/MG não realizou contratações com base no inciso IX do art. 37 da CR/88 (necessidade temporária de excepcional interesse público), conforme documento de fl. 411.

Quanto a essa forma de contratação, o DER/MG, no Ofício 2.051/2009, de 6/10/2009, fl. 250/253, dirigido à Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em resposta à representação formulada pelo SINTDER (de que trata o Item 3.2.5 deste relatório, fl. 440/441), informou o seguinte:

Também não seria, ao nosso ver, o caso de se realizar contratações temporárias. Tais contratações, a teor do art. 37, IX da CF/88 visam atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. No âmbito estadual, a contratação temporária é regulamentada pela Lei n.18.185/2009, que estabelece os casos em que se apresenta a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O inciso V do art.2º da Lei n.18.185/2009 prevê a hipótese de número de servidores efetivos insuficientes para a continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação, ficando a duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público subsequente. Ocorre que, no presente caso, além de não se tratar de serviço público essencial, não se justifica a contratação temporária com duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público subsequente, visto que a necessidade dos serviços em questão é específica para a assessoria na elaboração de determinados projetos, sendo que, quando estes estiverem concluídos, não haverá mais a necessidade de tais serviços, restando, pois, desnecessária a realização de concurso público. (...)



Esta informação já havia sido constatada em inspeção realizada em 31/1/2009, pela 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal Estadual, com o objetivo de examinar os atos de admissão dos servidores pertencentes ao quadro de pessoal do DER/MG (que originou o Processo 812069), e somente confirma que não ocorreu alteração dessa situação até o término da inspeção *in loco*.

4 – CONCLUSÃO

A equipe de inspeção constatou que **o DER/MG firmou contratações de empresas terceirizadas cujos empregados/profissionais executam suas atividades finalísticas, previstas na Lei 15.469/2005**, conforme Itens 3.1 a 3.1.4 deste relatório, fl. 428/433. Apurou-se ainda que **empregados da MGS vêm prestando serviços em atividades previstas na estrutura da carreira do DER/MG** (Item 3.3 deste relatório, fl. 444/446).

Tais situações, s.m.j., constituem **burla ao Princípio do Concurso Público consagrado no art. 37, caput e inciso II, da Constituição Federal e Súmula 35 deste TCE/MG**.

Ressalta-se que na terceirização devem ser observadas condições legais a fim de que não se utilize o contrato ilimitadamente, não se podendo celebrar contratos para delegação de atividades tipicamente estatais. Mesmo para as tarefas consideradas acessórias, seu uso deve ser analisado com parcimônia, para se aferir se produz vantagens reais, não se esquecendo que a eficiência na terceirização está diretamente relacionada à redução de gastos, sem deixar, no entanto, de se observar o cumprimento de princípios constitucionais e normas legais.

Em razão do já mencionado, a equipe de inspeção concluiu, ainda, pela **inobservância do §1º do art. 18 da LRF**, uma vez que as despesas relativas a essas contratações deveriam ter sido contabilizadas como “Outras Despesas de

Pessoal”, por ser tratar de atividades afetas aos servidores do quadro de efetivos do DER/MG.

Apurou-se, também, que **essas terceirizações ocorreram também em atividades exclusivas do Estado ferindo o disposto no § 2º do art. 4º, da Lei 15.469/2005.**

Apurou-se, ainda, que está havendo um desvirtuamento no conceito de serviços de consultoria estabelecido no art. 13, I, c/c art. 25, II, da Lei 8.666/93 em orçamentos de serviços elaborados pelo DER/MG, relativos às atividades rotineiras e finalísticas, comprometendo a transparência e o princípio da legalidade, conforme Item 3.8 deste relatório, fl. 457/459.

Quanto ao último concurso público promovido pelo DER/MG, para provimento de cargos efetivos (Edital 01/2008), apurou-se que, **até a data final da inspeção in loco, não foram preenchidas 69 vagas para o cargo de FTOR e 57 vagas para o cargo de FATOR** em especialidades diversas, totalizando **126** vagas, conforme demonstrado nos Quadros B e C dos Itens 3.2.1 e 3.2.2 deste relatório, fl. 435/436. No entanto, em 50 dessas vagas todos os candidatos aprovados já foram nomeados.

Para as demais vagas não providas, embora tenham sido nomeados todos os candidatos classificados dentro do limite estabelecido, **restavam, ainda, até o final da inspeção in loco, candidatos aprovados como excedentes, e não nomeados, em número suficiente para suprir as vagas remanescentes**, com exceção do cargo de FTOR – Região II (formação engenheiro civil), em que restaram somente 2 candidatos não nomeados para 10 vagas não providas, **que deveriam ter sido nomeados até o preenchimento total das vagas remanescentes**, conforme Item 3.2.4 deste relatório, fl. 438/440.

Entretanto, **embora tenha requerido à SEPLAG a efetivação dessas nomeações, o DER/MG teve seu pleito indeferido pelo referido órgão**, à míngua de justificativa plausível e comprovada, em inobservância, portanto, aos princípios da segurança jurídica, legalidade e da razoabilidade, conforme exposto no Item 3.2.6 deste relatório, fl. 442/444.

A equipe de inspeção **conclui também pela necessidade de realização de novo concurso público para provimento de cargos efetivos**, em razão do elevado desinteresse do candidato nomeado no último certame realizado (Edital 01/2008) e pela constatação de contratações de empresas que executam atividades finalísticas da autarquia, denotando ser insuficiente o número de servidores para atendimento às atividades finalísticas do DER/MG.

Em relação ao Quadro de Pessoal do DER/MG, a maioria dos servidores com funções finalísticas da entidade está próxima da aposentadoria, conforme Nota Técnica elaborada pela sua Diretoria de Gestão de Pessoas (Item 3.4 deste relatório, fl. 446/448). Desta forma, conclui-se pela necessidade de incorporação de novos servidores concursados, para que haja o repasse de conhecimentos e experiências dos atuais para os futuros servidores sob pena de deterioração da cultura organizacional da autarquia.

Ressalta-se que a revitalização do quadro de pessoal da entidade inspecionada deve ser acompanhada de medidas (inclusive de melhor remuneração) que assegurem e motivem a permanência dos atuais servidores e dos que venham a incorporar em seu quadro de efetivos.

Propõe-se, finalmente, em observância ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, a **citação do Sr. José Elcio Santos Monteze, Diretor Geral do DER/MG** para que apresente as alegações e documentos que entender pertinentes quanto aos fatos e apontamentos descritos neste relatório, especialmente quanto aos **Itens 1 a**

5 do quadro a seguir, bem como a **citação da Srª Renata Maria Paes de Vilhena**, Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG) quanto ao **item 6** do mesmo quadro.

Quadro E– Ocorrências e responsáveis sujeitos à multa

Item	Ocorrências	Fundamentação Normativa	Eventuais responsáveis		Implicações do ato e sanções passíveis de serem aplicadas
			Nome	Cargo à época	
1	Contratação de trabalhadores em atividade-fim do DER/MG, com intermediação de empresas de prestação de serviços (Itens 3.1 a 3.1.4 deste relatório)	art. 37, caput e inciso II, da Constituição Federal e Súmula nº 35 deste TCE/MG.	José Elcio Santos Monteze	Diretor Geral	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.
2	Prestação de serviços por empregados da MGS em atividades previstas na estrutura da carreira do DER/MG, (Item 3.3 deste relatório) .		José Elcio Santos Monteze	Diretor Geral	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.
3	Terceirizações em atividades exclusivas do Estado (Item 3.8 deste relatório)	§ 2º do art. 4º, da Lei Estadual 15.469/2005	José Elcio Santos Monteze	Diretor Geral	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.
4	Lançamentos de despesas nos grupos e natureza “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos”, “Locação de serviços de conservação e limpeza” e “Locação de serviços de apoio administrativo” quando deveriam ser contabilizadas como “Outras despesas de Pessoal” relativas às contratações relacionadas nos quadros 1 a 5 constantes do apêndice (Item 3.7 deste relatório) .	§ 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000	José Elcio Santos Monteze	Diretor Geral	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.
5	Inobservância ao Princípio da Publicidade, (transparência dos atos administrativos) em razão da desvirtuação do conceito de serviços de consultoria nos orçamentos sintéticos elaborados pelo DER/MG relativos aos Contratos 22.122/2009, 22005/2011 e 22016/2011), (Item 3.8 deste relatório) .	Art. 37, caput da CF; art. 13, I c/c art. 25, II, da Lei 8.666/93) e Súmula TCE/MG nº106	José Elcio Santos Monteze	Diretor Geral	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.
6	Inobservância aos Princípios da Segurança Jurídica, Legalidade e Razoabilidade pelo indeferimento de solicitação de nomeações de candidatos aprovados no Concurso Público (Edital 001/2008), sem justificativa plausível e comprovada, quando ainda existia elevado número de vagas não preenchidas e candidatos em número suficiente para provê-las (Itens 3.2 a 3.2.6 deste relatório) .	Art. 5º, XXXVI; art. 37, caput da Constituição Federal e art. 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais	Renata Maria Paes de Vilhena	Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG)	Multa, art.85, inciso II, da LC 102/08.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO
2.ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



À consideração superior,

Em 26 de setembro de 2012

Rosana Maria de Castro Moreira
Analista de Controle Externo
TC 1503-0

Cláudio Márcio de Souza Rezende
Analista de Controle Externo I
TC 2279-6