



**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.:** 1.054.219  
**Representante:** Unidade Técnica do Tribunal de Contas de Minas Gerais  
**Representados:** Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben, Secretária Municipal de Educação do Município de Belo Horizonte e outros.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de representação proposta pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CfamgBH), fls. 32 a 36v, motivada por manifestação prévia, recebida pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas, no dia 07/06/2018, por meio da qual foram apresentados questionamentos acerca da legalidade do procedimento de demissão de funcionários das caixas escolares do Município de Belo Horizonte com subsequente contratação pela sociedade empresária Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS).

Em síntese, a representante verificou a existência de indícios de irregularidades concernentes à contratação da referida empresa via dispensa de licitação, à imprópria justificativa de preço no procedimento de dispensa, a possível favorecimento da empresa contratada, à contratação de Auxiliar de Apoio ao Educando em desconformidade com parecer exarado pela Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação (PROEDUC) e ao pagamento irregular de exame parasitológico pelas caixas escolares municipais. Por fim, esta CfamgBH pugnou pela manifestação da Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, haja vista a questão sob discussão também envolver a contratação de ex-funcionários das caixas escolares pela MGS sem a realização de prévio concurso público.

Dessa feita, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA) manifestou-se corroborando a autuação da documentação analisada como representação (fls. 40 a 42v.)

Em 12/11/2018, a Presidência deste Tribunal de Contas, determinou a autuação dos documentos como representação, nos termos do art. 310 da Resolução 12/2008 – Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais (fls. 44 a 44v.).

Em 14/11/2018, o processo foi distribuído à relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, (fl. 46).

Esta unidade técnica elaborou o relatório técnico inicial (fls. 51 a 73v.) por meio do qual apontou a existência de diversas irregularidades na pactuação entre a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED) e a MGS, quais sejam, irregularidade da dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso VIII da Lei nº 8666/1993, haja vista que a MGS não possuía a finalidade específica para a qual 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*



contratada em data anterior à vigência da Lei 8666/1993, bem como não houve adequada demonstração da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado; ausência de urgência para fins de embasar a contratação no artigo 24, inciso III da Lei n. 8666/1993; impropriedade da contratação, via dispensa de licitação, de empresa que atua em regime de concorrência no mercado; nulidade no acordo entabulado entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a MGS com a interveniência de diversos órgãos, o qual fora submetido à homologação judicial; ofensa à regra do concurso público; impropriedade da demissão dos funcionários das caixas escolares, infringência das normas que regem as organizações da sociedade civil e ausência de economicidade; realização de exame laboratorial sem lastro legal e com ônus para as caixas escolares municipais; e, por fim, contratação de funcionários para o exercício da função de auxiliar de apoio ao educando em desconformidade com parecer da PROEDUC. Além dos apontamentos referidos, esta unidade técnica pugnou pelo deferimento do pedido cautelar de suspensão do Processo Seletivo Público nº 02/2019, o qual tinha como objetivo a contratação de empregados públicos que viriam a substituir os funcionários das caixas escolares, nos termos do acordo pactuado entre o MPT e a MGS.

Em 25/07/2019, o conselheiro relator determinou a intimação da Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação, e do Sr. Gilmar Fava Carrara, Diretor Presidente da MGS, a fim de que se manifestassem nos autos previamente ao proferimento da decisão acerca da medida cautelar (fls. 74 e 74-v).

A Sra. Ângela Dalben manifestou-se nos autos (fls. 81 a 90v) e apresentou documentos complementares. Da mesma forma o fez a MGS que se manifestou por meio de petição (fls. 212 a 216) subscrita pelo Sr. Helter Verçosa Morato, Diretor Jurídico e de Governança, e pela Sra. Lumena Santos Chaves Ricci, Assessora Jurídica, bem como apresentou documentação complementar.

O Conselheiro Substituto Adonias Monteiro proferiu decisão interlocutória (fls. 319 a 324), negando a concessão da cautelar pleiteada, ao argumento de que refoge à competência do Tribunal de Contas a adoção de medidas tendentes a suspender contratos administrativos em vigência; de que a declaração de eventual nulidade de acordo homologado na esfera judicial deve ser tratada em âmbito judicial, sendo vedada a interferência das Cortes de Contas em tal esfera; e de que a concessão da cautelar, naquele momento, envolveria acentuado prejuízo ao interesse público em razão do *periculum in mora* reverso. Ademais, determinou a remessa dos autos à CFAA para a realização de análise técnica complementar acerca dos temas que lhe são pertinentes.

Em 07/08/2019, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-REDE/BH) pleiteou seu ingresso no processo na condição de interessado, com fulcro no art. 163, §2º do Regimento Interno do TCE/MG (fls. 326 e 327), o que foi deferido pelo conselheiro relator (fl. 330).



**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 26/08/2020, os autos foram digitalizados – conforme termo de digitalização (peça n. 15 no Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP) juntado. Na mesma data, a CFAA apresentou seu relatório técnico inicial (peça n. 16 no SGAP) manifestando-se, no que tange à eventual ofensa à regra do concurso público, pela incompetência da Corte de Contas em se manifestar acerca da legalidade de acordo homologado em âmbito judicial ou sobre seus respectivos efeitos; bem como pela improcedência do apontamento concernente à contratação de Auxiliar de Apoio ao Educando em discrepância ao posicionamento exarado em parecer da PROEDUC. Sugeriu, ainda, que o Tribunal de Contas recomendasse à MGS que enviasse os editais de processos seletivos simplificados, por ela elaborados, para esta Corte de Contas, haja vista tratar-se de verdadeiros concursos públicos; bem como que a MGS zelasse pelo devido respeito ao âmbito de atuação dos auxiliares de apoio ao educando, assegurando que não exerçam atividades que extrapolem as atribuições pertinentes à função de nível médio.

Em 24/11/2020, o Ministério Público de Contas (MPC) juntou aos autos manifestação preliminar (peça n. 18 no SGAP), por meio da qual ressaltou que a existência de coisa julgada concernente ao acordo homologado entre a MGS e o MPT não representa óbice ao prosseguimento do presente processo, seja porque não há exata correspondência entre o objeto do acordo e o objeto destes autos, seja em decorrência da separação entre as instâncias civil, penal e administrativa. Posicionou-se, ainda, pela ilegalidade da dispensa de licitação realizada com fundamento no artigo 24, inciso VIII da Lei n. 8666/1993, pela necessidade de reembolso pela MGS das despesas com a realização dos exames parasitológicos, pela improcedência do apontamento relativo à contratação de Auxiliar de Apoio ao Educando em discrepância ao posicionamento exarado em parecer da PROEDUC, e, por fim, propôs a feitura de recomendações à MGS.

Apresentadas as manifestações pertinentes desta unidade técnica e do MPC, o conselheiro relator determinou a citação da Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; da Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria; do Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto; da Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; da Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica; e do Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS à época; para que, querendo, apresentassem as defesas e documentos que julgassem pertinentes. Ademais, determinou a intimação do Sr. Gilmar Fava Carrara, Diretor Presidente da MGS, a fim de que comprovasse o cumprimento dos termos do acordo judicial pactuado com o MPT.

Os defendentes, com exceção da Sra. Ângela Dalben, apresentaram as respectivas defesas e os documentos pertinentes (peça n. 85 no SGAP). Da mesma forma o fez o Sr. Gilmar Fava Carrara (peça n. 85 no SGAP). Por conseguinte, o conselheiro relator



**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*



determinou (peça n. 86 no SGAP) o envio dos autos à CfamGBH para análise das defesas.

## **2.FUNDAMENTAÇÃO**

No relatório técnico inicial (fls. 51 a 73v), esta unidade técnica pronunciou-se nos seguintes termos.

Pela procedência da representação no que se refere aos seguintes apontamentos:

- irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993 – Ausência de 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 nº 8666/1993 (item 3.2.1 do relatório técnico inicial);
- irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 8666/1993 – Ausência de adequada demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado (item 3.2.2 do relatório técnico inicial);
- ausência de urgência para fins de possível fundamentação da dispensa de licitação realizada no artigo 24, inciso III, da Lei n. 8666/1993 (item 3.3 do relatório técnico inicial);
- irregularidade da dispensa de licitação realizada – Da impossibilidade de contratação por dispensa de empresa em exercício de atividade econômica (item 3.4 do relatório técnico inicial);
- nulidade do acordo celebrado entre SMED, MGS, Ministério Público do Trabalho e Sind-REDE/BH na Justiça do Trabalho e direcionamento da contratação à MGS (item 3.5 do relatório técnico inicial);
- irregularidade na determinação de demissão dos funcionários das caixas escolares, infringência às normas que regem as Organizações da Sociedade Civil e ausência de economicidade (item 3.7 do relatório técnico inicial); e
- exame laboratorial realizado sem lastro legal e com impróprio ônus para o Município (item 3.8 do relatório técnico inicial)

Pela necessidade de manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão (CFAA) acerca dos seguintes apontamentos:

- ofensa à regra do concurso público (item 3.6 do relatório técnico inicial); e
- contratação de Auxiliar de Apoio ao Educando em divergência com os parâmetros definidos pela PROEDUC (item 3.9 do relatório técnico inicial)



**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*



Nos tópicos subsequentes será feita a análise das razões de defesa apresentadas concernentes aos apontamentos que se circunscrevem na esfera de competências desta unidade técnica.

Cumprе ressaltar que o reexame dos apontamentos referidos não se dará na mesma ordem que fora utilizada quando da elaboração do relatório técnico inicial, haja vista que, na sequência a seguir apresentada, a análise precedente de alguns apontamentos mostra-se interessante para a melhor compreensão dos que lhe são subsequentes.

Registre-se, ainda, que considerando a multiplicidade das defesas apresentadas, quando da análise de cada apontamento não se fará uma descrição minuciosa de cada um dos pontos levantados por cada um dos defendentes, visto que os argumentos trazidos por eles se sobrepõem em larga medida. Ademais, em apontamentos específicos, as razões ofertadas por somente um dos defendentes já se mostrou suficiente para que esta unidade técnica revisse o seu posicionamento inicial, sendo desnecessário, portanto, a descrição pormenorizada de cada um dos aspectos apresentados pelos demais defendentes quanto ao apontamento objeto de reanálise.

Por fim, deve-se ressaltar que, antes de adentrar no reexame dos apontamentos propriamente ditos, necessário será analisar as preliminares que foram apresentadas por parte dos defendentes.

## **2.1. Preliminares**

### **2.1.1. Preliminares apresentadas pela Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende**

#### **2.1.1.1. Razões de Defesa**

Em sua defesa, a representada apresentou duas linhas argumentativas que, supostamente, excluiriam a possibilidade de este Tribunal de Contas responsabilizá-la por condutas praticadas relativas à contratação objeto deste processo.

O primeiro aspecto por ela apresentado diz respeito a sua pretensa ilegitimidade passiva para figurar no processo.

Com efeito, a Sra. Débora argumentou que, no âmbito do Ofício SMED/EXTER/1062-2019, juntado a estes autos (fls. 81 a 90V), a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação, realizou um pedido incidental de exclusão de responsabilidade da ora representada, aduzindo que esta não teria poderes de decisão sobre a formalização e instrução de processos administrativos na SMED, bem como não seria responsável pela análise jurídica que é feita na fase interna dos procedimentos licitatórios.

Ademais, ressaltou a representada que não possuía a atribuição de ordenar despesas e de contrair obrigações no âmbito dos contratos celebrados pelo Município de Belo Horizonte.



**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*



Aduziu, ainda, que não se inclui em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 2º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, não estando, portanto, sujeita à jurisdição do órgão.

Por fim, a representada argumentou que, para fins de responsabilização do agente público, seria necessário demonstrar o liame entre o ato de gestão praticado e o dano causado, bem como deveria restar comprovado que o agente teve a intenção de lesar o patrimônio público, ou seja, dever-se-ia comprovar o dolo específico de lesar o erário.

Com fulcro nesses argumentos, a defendente requereu a sua exclusão do polo passivo desta representação.

Já o segundo aspecto apresentado pela representada, em caráter preliminar, diz respeito à pretensa ausência de individualização das condutas na representação ofertada a este Tribunal de Contas. Segundo ela, a individualização das condutas seria um requisito de admissibilidade previsto no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e a sua apresentação de forma inadequada pela representante teria o condão de obstar o pleno exercício do direito à ampla defesa.

Fundando-se nesses argumentos, a Sra. Débora pugnou, igualmente, pela sua exclusão do polo passivo desta representação.

#### **2.1.1.2. Análise Técnica**

As preliminares apresentadas pela defendente são notoriamente infundadas, conforme se demonstrará neste tópico.

De plano, deve-se ressaltar que é inegável que a representada está sujeita a jurisdição deste Tribunal de Contas. Ao se analisar as disposições normativas aplicáveis ao caso, verifica-se que a Sra. Débora se enquadra na hipótese prevista no artigo 2º, inciso IV c/c artigo 3º, incisos IV e XVI da Lei Complementar n. 102/2008. Confirmam-se:

Art. 2º – Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

[...]

IV – aquele que deva prestar contas ao Tribunal **ou cujos atos estejam sujeitos a sua fiscalização por expressa disposição de lei;**

[...]

Art. 3º – Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

IV – fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, **assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação**, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

[...]



**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*



**XVI – fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados; (grifos nossos)**

Com efeito, na medida em que a defendente praticava atos nos procedimentos licitatórios, constata-se, com fulcro nas disposições legais colacionadas, que é inegável que esses atos estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas em razão da expressa previsão dos incisos IV e XVI do artigo 3º da Lei Complementar n. 102/2008. Estando os atos da representada submetidos à fiscalização do Tribunal, conclui-se que ela se sujeita a sua jurisdição, nos termos do que propugna o artigo 2º, inciso IV, da Lei Complementar n. 102/2008.

Registre-se que em situações análogas, este Tribunal tem se posicionado nesse mesmo sentido. Confira-se, a seguir, a ementa e trechos do voto vencedor de processo em que se discutiu a responsabilização de pregoeiro:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE FORNECEDORES DE COMBUSTÍVEL PARA A FROTA DE AUTOMÓVEIS DO ÓRGÃO MUNICIPAL. PRELIMINARES. CERCEAMENTO DE DEFESA. COISA JULGADA MATERIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREGOEIRO E DO PARECERISTA JURÍDICO. IRREGULARIDADES. SUCESSIVAS CONTRATAÇÕES POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM CARÁTER DE EMERGENCIALIDADE. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A PRÉVIA DEMONSTRAÇÃO DE DOTAÇÃO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA. NÃO INSERÇÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE CLÁUSULAS PREVISTAS NA LEI DE LICITAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA DO TRIBUNAL. PREJUDICADO O EXAME. RECOMENDAÇÕES.

1. Afasta-se a alegação de cerceamento de defesa, tendo em vista que aos responsáveis foi possibilitada a apresentação de esclarecimentos, defesa e documentos.

**2. Conforme se depreende das disposições do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 102, de 2008, submete-se à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aquele que lhe deva prestar contas ou aquele cujos atos estejam sujeitos à fiscalização do Tribunal por expressa disposição de lei.**

3. Rechaça-se a arguição de coisa julgada, pois o mandado de segurança citado pelos defendentes cingiu-se à análise da legalidade de ato administrativo que anulou pregão presencial, não abarcando os procedimentos de dispensa de licitação realizados depois de tal anulação, matéria tratada na representação ora em exame.

[...]

O Sr. [...], Pregoeiro Municipal, às fls. 654 e 655, pugnou pela sua exclusão do polo passivo da representação, ao fundamento da não submissão do pregoeiro à jurisdição e ao controle do Tribunal de Contas, e, também, ao



**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*



argumento de que não mais exercia a função à época da realização das contratações diretas ora examinadas

[...]

Deixo de acolher os argumentos do Sr. [...], pois são totalmente insubsistentes. Ora, **a submissão de pregoeiro da Administração Pública à jurisdição e controle do Tribunal de Contas é indiscutível, sobretudo porque suas atividades estão diretamente relacionadas à prática de atos de etapa primordial para formalização de contratação pública, que decorrer de licitação na modalidade pregão.**

A esse respeito, basta perscrutar o que dispõe o inciso IV do art. 2º c/c os incisos IV e XVI do art. 3º da Lei Complementar nº 102, de 2008. O primeiro dispositivo legal mencionado estatui que, submete-se à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: “aquele que deva prestar contas ao Tribunal ou cujos atos estejam sujeitos a sua fiscalização por expressa disposição de lei” (destaquei). Os outros dois dispositivos legais destacados incluem, entre as competências deste Tribunal, fiscalizar os “atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade” (inciso IV) e “os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados” (inciso XVI).

Dessa forma, é inconteste que pregoeiro da Administração Pública do Estado de Minas Gerais ou dos Municípios mineiros está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas. (grifos nossos)

(REPRESENTAÇÃO nº 1024554. Relator Conselheiro Gilberto Diniz, Segunda Câmara, 30/07/2020)

Restando configurada a sujeição da defendente à jurisdição deste Tribunal de Contas, o segundo aspecto a ser abordado, o qual legitima a sua presença no polo passivo da representação, diz respeito ao fato de a representada, no exercício das suas funções públicas, ter contribuído, significativamente, para as irregularidades verificadas no âmbito deste processo, senão veja-se.

A defendente foi a responsável por elaborar as “Justificativas de Preço de Mercado” que fundamentaram os procedimentos de dispensa de licitação (fls. 91 a 122 do Anexo I, fls. 85 a 142 do Anexo II, fls. 85 a 119 do Anexo III, fls. 78 a 101v. do Anexo IV), sendo que, conforme será demonstrado quando da análise dos apontamentos pertinentes, a dispensa de licitação para a contratação da MGS se deu de forma indevida, seja porque a empresa não atendia aos requisitos do inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993, seja porque a cotação de preços realizada foi notoriamente insatisfatória e incapaz de demonstrar que havia compatibilidade entre os preços contratados e aqueles ofertados pelo mercado.



**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*



Cumprе ressaltar que o fato de a representada não ser ordenadora de despesas ou não ter poderes para assumir obrigações em nome do Município de Belo Horizonte em nada obsta a sua responsabilização por este Tribunal de Contas. Pensar de forma contrária seria restringir a esfera de atuação das Cortes de Contas, haja vista que somente poderiam se debruçar sobre atos praticados por uma ínfima parcela dos agentes públicos, deixando ampla gama de atos praticados por uma infinidade de agentes afastada do alcance do controle externo.

Por fim, deve-se analisar o último ponto levantado pela representada. Em sua defesa, ela aduziu que a responsabilização do agente público somente poderia ocorrer após demonstrado o liame entre o ato por ele praticado e o dano, bem como deveria restar comprovado nos autos que teve a intenção de lesar o patrimônio público, ou seja, dever-se-ia comprovar o dolo específico de lesar o erário.

Também em relação a este aspecto, a argumentação da defendente está equivocada. Em primeiro lugar, a responsabilização dos agentes públicos no âmbito deste Tribunal de Contas não se dá apenas nas circunstâncias em que há danos ao erário. Com efeito, os artigos 83 e 85 da Lei Complementar n. 102/2008 preveem hipóteses em que podem ser aplicadas sanções aos agentes públicos ainda que não tenha ocorrido lesão ao erário. Ademais, ao que tudo indica, a defendente não se ateu às especificidades que marcam a responsabilização em âmbito penal, civil e administrativo.

O acórdão do STF apresentado por ela que, pretensamente, corrobora o entendimento de que os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados quando demonstrada a presença de dolo, refere-se à decisão tomada na seara criminal, ou seja, as conclusões somente valem para a responsabilização penal dos agentes pelos crimes previstos na Lei n. 8.666/1993.

Refoge à competência deste Tribunal de Contas o processamento de agentes públicos em razão do cometimento dos crimes previstos na lei de licitações e contratos administrativos, sendo assim, não cabe dizer que a responsabilização advinda dos processos de contas somente ocorrerá caso reste comprovada a existência de dolo na conduta do agente.

No que se refere ao segundo aspecto abordado pela defendente em suas preliminares, qual seja, a pretensa ausência de individualização das condutas na representação ofertada a este Tribunal de Contas, as razões apresentadas se mostram igualmente insubsistentes. Confira-se o conteúdo do artigo 301, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais (RITCEMG), o qual se aplica às representações em razão do que dispõe o artigo 311:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.



**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*



§ 1º São requisitos de admissibilidade da denúncia:

[...]

IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

Ao interpretar a norma colacionada, a defendente apresentou a seguinte constatação:

A Representação serve para apurar a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de atos praticados na gestão de recursos públicos. Para tanto, deverão os agentes públicos representantes oferecer ao Tribunal a documentação pertinente e identificar, **individualmente**, os responsáveis sobre o fato, as circunstâncias e os elementos de convicção conforme determina o regramento acima citado.

É notório que a representada quer dar um alcance ao dispositivo do Regimento Interno que ele não comporta. Veja bem, o requisito de admissibilidade é que a denúncia ou representação deve “conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção”, ou seja, não se exige que, de plano, no momento do peticionamento da representação, já se identifique, individualmente, os responsáveis pelo fato, as circunstâncias e os elementos de convicção.

A distinção apresentada no parágrafo anterior pode ser sutil, mas é bastante oportuna. Tanto em uma interpretação gramatical, quanto finalística da norma, extrai-se que no momento do recebimento da representação deve se perquirir se existem elementos mínimos acerca da autoria do fato representado. Do contrário, a representação não deve ser admitida. Daí não se pode concluir que, no momento da representação a este Tribunal de Contas, deve o representante, de plano, fornecer elementos robustos e conclusivos acerca da autoria, circunstâncias e os elementos de convicção. A plena definição acerca desses aspectos somente será alcançada ao final do processo, após uma adequada instrução processual e garantido o exercício do contraditório entre as partes envolvidas.

Carecem de fundamentação, portanto, as preliminares ofertadas pela Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, motivo pelo qual esta unidade técnica sugere sejam rejeitadas.

## **2.1.2. Preliminares apresentadas pelo Sr. Marlus Keller Riani**

### **2.1.2.1. Razões de Defesa**

O Sr. Marlus Keller Riani alegou que sua citação nos autos foi descabida e infundada, haja vista que, além de não ser ordenador de despesas, a decisão pela contratação da MGS já havia sido definida pela gestora pública municipal, bem como se fundava em acordo firmado com o Ministério Público do Trabalho.

Registrou que os únicos atos por ele praticados nos procedimentos de dispensa de licitação foram as aprovações dos pareceres jurídicos e que sequer a representante do



**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*



MPC teria mencionado a pertinência de responsabilizá-lo por atos praticados em tais procedimentos.

Ressaltou, ainda, que no Acórdão n. 798/2008 do TCU restou consignado que é “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 e na jurisprudência”. Assim sendo, argumentou que, no caso concreto, os elementos definidos pelo TCU para o afastamento da responsabilidade do parecerista jurídico estariam presentes.

O defendente registrou que os pareceres jurídicos emitidos atenderam as exigências da boa técnica, da jurisprudência, da doutrina e dos usos e costumes quando da contratação da MGS pelos diversos órgãos públicos, bem como a definição prévia da contratada que fora feita no âmbito do termo de acordo firmado pela MGS e pelo Ministério Público do Trabalho.

Ao final, o representante apresentou o seguinte requerimento:

Exclusão imediata do aprovador do parecer jurídico, haja vista não ter cometido qualquer erro, dolo ou agido de má-fé, bem como por não constar defeito jurídico a lhe ser imputado e ser a matéria em discussão complexa. Além disso, não foi ordenador de despesas e que a decisão pela contratação foi baseada no Termo de Acordo firmado no âmbito do Ministério Público do Trabalho, com anuência do Ministério Público Estadual.

#### **2.1.2.2. Análise Técnica**

A defesa apresentada pelo Sr. Marlus Keller Riani aborda tanto questões que estão ligadas ao mérito da representação, quanto aspectos relativos à sua eventual ilegitimidade passiva para figurar no processo. Registre-se que o defendente não dividiu sua defesa em tópicos, abordando os vários aspectos em texto único.

De qualquer modo, levando em consideração os elementos por ele apresentados, no presente tópico, esta unidade técnica fará um contraponto à defesa ofertada, com o fito de demonstrar sob quais aspectos torna-se pertinente a manutenção do Sr. Marlus Keller Riani, aprovador dos pareceres jurídicos, e da Sra. Renata Duarte Gomes, assessora jurídica parecerista, no polo passivo da presente representação.

De plano, deve-se ressaltar que os advogados que emitem pareceres jurídicos nos procedimentos licitatórios estão sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas, nos termos do que prevê o artigo 2º, inciso IV c/c artigo 3º, incisos IV e XVI da Lei Complementar n. 102/2008. Confiram-se:

Art. 2º – Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

[...]



**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*



IV – aquele que deva prestar contas ao Tribunal **ou cujos atos estejam sujeitos a sua fiscalização por expressa disposição de lei;**

[...]

Art. 3º – Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

IV – fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, **assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação**, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

[...]

XVI – **fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;** (grifos nossos)

Dito isso, cabe perquirir em quais circunstâncias os pareceristas jurídicos poderiam vir a ser responsabilizados em um processo de contas. Cumpre ressaltar que as balizas para essa responsabilização foram adequadamente apresentadas por esta unidade técnica no relatório técnico inicial, ao deixar claro que, em síntese, nas circunstâncias em que o parecerista jurídico se manifesta nos procedimentos licitatórios de forma zelosa, bem fundamentada e abordando todos os aspectos controvertidos pertinentes, mostra-se possível o afastamento de sua responsabilidade por eventual irregularidade encontrada no procedimento de contratação. Confira-se trecho pertinente do relatório técnico inicial:

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 leciona<sup>1</sup> 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*

<sup>1</sup> 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*



*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.

Registre-se que tal posicionamento mostra-se consentâneo com o conteúdo do artigo 28 do Decreto-Lei nº 4657/1942 – LINDB, o qual assim propugna: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Ademais, conforme demonstrado pela unidade técnica, o entendimento também tem sido adotado nos julgados deste Tribunal de Contas. Confira-se:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE. REJEITADA. MÉRITO. INFRINGÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES CONTIDAS NAS LEIS N. 10.520/02 E 8.666/93. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÕES.

**1. Em conformidade com a orientação jurisprudencial do TCU, 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.**

[...]

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



**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*



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. (grifos nossos)**

(DENÚNCIA nº 886286. Relator Conselheiro Sebastião Helvécio, Primeira Câmara, 12/12/2017)

Estabelecidas as circunstâncias em que se mostra cabível a responsabilização dos pareceristas em razão de manifestações exaradas nos procedimentos licitatórios, resta indagar se o parecer elaborado pela Sra. Renata Duarte Gomes, assessora jurídica parecerista, à época, e a subsequente aprovação do Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto do Município de Belo Horizonte, à época, estariam aptos a afastar eventual responsabilização no presente caso.

Em análise dos pareceres emitidos (fls. 148 a 151 do Anexo I, fls. 176 a 179 do Anexo II, fls. 148 a 150v. do Anexo III e fls. 137 a 139v. do Anexo IV), mostra-se incontroverso que as manifestações não abordaram a contento todos os aspectos jurídicos que estavam envolvidos na contratação da MGS, restando claro, portanto, o cometimento, no mínimo, de erro grosseiro pelo parecerista e do aprovador do parecer.

Nos pareceres sequer foi abordada a insatisfatória pesquisa de preços realizada pela SMED, apta a atender ao requisito da compatibilidade de preços com o mercado previsto no inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993. Da mesma forma, nada foi dito acerca do fato de a MGS não ter sido criada para as finalidades objeto da contratação em data anterior à vigência da Lei n. 8666/1993, bem como sequer se abordou o óbice à contratação de empresa estatal exploradora de atividade econômica com fundamento no



**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*



artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993. Forçoso é concluir, portanto, que os pareceres emitidos foram, notoriamente, lacunosos e permitiram a realização de uma contratação que não atendia os requisitos legais aplicáveis.

Constata-se, portanto, que não houve nenhum vício na citação do Sr. Marlus Keller Riani para apresentar defesa nestes autos e que sua manutenção como legitimado passivo na representação se mostra pertinente, haja vista que, ao aprovar os pareceres jurídicos que compuseram os procedimentos de dispensa de licitação objeto destes autos, não atuou com o zelo e a diligência esperados, bem como contribuiu para a realização de uma contratação que não observou os requisitos legais.

### **2.1.3. Preliminares apresentadas pela Sra. Renata Duarte Gomes**

#### **2.1.3.1. Razões de Defesa**

A Sra. Renata Duarte Gomes alegou, em caráter preliminar, a pretensa ausência de individualização das condutas na representação ofertada a este Tribunal de Contas. Segundo a representada, a individualização das condutas seria um requisito de admissibilidade previsto no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e a sua apresentação de forma inadequada pelo representante teria o condão de obstar o pleno exercício do direito à ampla defesa.

Ademais, a representada alegou que não se inclui no rol do artigo 2º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e, portanto, não estaria sujeita à jurisdição do órgão. Ressaltou, ainda, que não atuou como ordenadora de despesas e nem tinha como competência contrair obrigações no âmbito dos contratos celebrados pelo Município.

A defendente alegou que, de acordo com o artigo 5º do Decreto Municipal nº 16690/2017<sup>2</sup>, os pareceres por ela emitidos somente possuiriam eficácia após a aprovação do Procurador-Geral, Procurador-Geral Adjunto ou Subprocuradores do Município, sendo que, por força do §2º do artigo 5º do referido decreto, teriam sido delegados a ela alguns atos de gestão, porém não a competência para aprovar pareceres jurídicos.

Ressaltou que os pareceres por ela elaborados estavam embasados nos documentos produzidos pela “Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria” da SMED e que a decisão pela contratação da MGS encontrava embasamento no termo de acordo

---

<sup>2</sup> Art. 5º – A Assessoria Jurídica é a unidade setorial de execução da Procuradoria-Geral do Município – PGM, que tem como competência prestar assessoramento jurídico à Smed, com atribuições de: [...] § 1º – Os pareceres jurídicos e as notas técnicas jurídicas emitidas pela Assessoria Jurídica somente tem eficácia se aprovados pelo Procurador- Geral, Procurador-Geral Adjunto ou Subprocuradores do Município. § 2º – O Procurador-Geral do Município poderá delegar à Assessoria Jurídica poderes para aprovar pareceres, notas técnicas jurídicas e assinar instrumentos jurídicos, mediante a formalização de ato a ser publicado no Diário Oficial do Município. § 3º – Cabe à Assessoria Jurídica cumprir as orientações normativas e observar as orientações técnicas emanadas pela PGM para as atividades jurídicas. (grifos nossos)



**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*



firmado com o Ministério Público do Trabalho, o que conferiria à contratação aparência de legalidade.

Registrou que a aparência de legalidade também adviria do fato de vários órgãos públicos mineiros também contratarem a MGS nos mesmos moldes que o fez o Município de Belo Horizonte, citando, a título de exemplo, o próprio Tribunal de Contas de Minas Gerais e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A defendente ressaltou, ainda, que a aparência de legalidade e os documentos que instruíram os procedimentos de dispensa afastam a alegação de existência de um suposto “defeito Jurídico” que deveria ter sido por ela apontado ou pelo aprovador do parecer.

Por fim, ressaltou a defendente que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige que para que o parecerista seja responsabilizado, deve-se comprovar a existência de dolo, erro grave inescusável ou culpa em sentido amplo em sua atuação, o que não teria sido comprovado nos autos.

Fundando-se nesses argumentos, a defendente requereu a sua exclusão do presente processo.

#### **2.1.3.2. Análise Técnica**

Verifica-se que as preliminares ofertadas pela Sra. Renata Duarte Gomes guardam certa semelhança com as preliminares apresentadas pela Sra. Débora Gonçalves e pelo Sr. Marlus Keller Riani.

Conforme demonstrado alhures, os argumentos da defendente também se mostram notoriamente infundados.

No que tange à questão da individualização das condutas, cumpre ressaltar que o artigo 301, inciso IV do RITCEMG exige que no momento do recebimento da representação deva se perquirir se existem elementos mínimos acerca da autoria do fato representado. Do contrário, a representação não deve ser admitida. Daí não se pode concluir que no momento do peticionamento da representação neste Tribunal de Contas deve o representante, de plano, fornecer elementos robustos e conclusivos acerca da autoria, circunstâncias e os elementos de convicção. A plena definição acerca desses aspectos somente será alcançada ao final do processo, após uma adequada instrução processual e garantido o exercício do contraditório entre as partes envolvidas.

No que se refere à suposta não inclusão da representada no rol das pessoas sujeitas à jurisdição desta Corte, deve-se ressaltar que a defendente se enquadra na hipótese prevista no artigo 2º, inciso IV c/c artigo 3º, incisos IV e XVI da Lei Complementar 102/2008.



**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*



Ademais, ao se analisar os julgados deste Tribunal, não resta dúvida de que os advogados que atuam como pareceristas nos procedimentos de contratação dos órgãos públicos sujeitam-se à jurisdição do Tribunal. Veja, a título de exemplo, a decisão proferida na Representação nº 1024554:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE FORNECEDORES DE COMBUSTÍVEL PARA A FROTA DE AUTOMÓVEIS DO

ÓRGÃO MUNICIPAL. PRELIMINARES. CERCEAMENTO DE DEFESA. COISA JULGADA MATERIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREGOEIRO E DO PARECERISTA JURÍDICO. IRREGULARIDADES. SUCESSIVAS CONTRATAÇÕES POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM CARÁTER DE EMERGENCIALIDADE. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A PRÉVIA DEMONSTRAÇÃO DE DOTAÇÃO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA. NÃO INSERÇÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE CLÁUSULAS PREVISTAS NA LEI DE LICITAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA DO TRIBUNAL. PREJUDICADO O EXAME. RECOMENDAÇÕES.

[...]

5. Desacolhe-se a arguição de ilegitimidade passiva do parecerista jurídico, considerando que a fixação de responsabilidade, ou não, de parecerista de órgão público depende da análise da natureza jurídica do parecer, da análise da peça produzida e dos elementos que a motivaram, se está alicerçada em lições de doutrina ou de jurisprudência e se defende tese aceitável, baseada em interpretação razoável de lei, o que somente pode ser elucidado ao se empreender exame do mérito.

[...]

Na defesa de fls. 661 a 670-v, o Sr. [...], Procurador Municipal, alegou a impossibilidade de figurar no polo passivo da representação por entender pela incompetência deste Tribunal de Contas para julgar e responsabilizar o parecerista jurídico, não estando incluído no grupo de subordinados à jurisdição da Corte de Contas.

Aduziu que o art. 133 da Constituição da República confere ao advogado a inviolabilidade de seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei, sendo que a elaboração de parecer jurídico se resguarda nesse contexto.

A Unidade Técnica, às fls. 890 a 903, opinou pela rejeição da preliminar suscitada pelo representado, o que foi corroborado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 905 a 909-v.

**Na linha das razões empreendidas no tópico anterior, a competência do Tribunal de Contas para fiscalizar os atos provenientes do exercício 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*



**funções públicas tem assento legal, o que inclui as manifestações  
exaradas pelos procuradores jurídicos. (grifos nossos)**

(REPRESENTAÇÃO nº 1024554. Relator Conselheiro Gilberto Diniz,  
Segunda Câmara, 30/07/2020)

Por fim, cabe ressaltar que a legitimidade da representada para figurar no polo passivo da presente representação advém do fato de, no exercício das suas funções públicas, ter contribuído, significativamente, para as irregularidades que são objeto destes autos, haja vista que foi a responsável por emitir os pareceres jurídicos que fundamentaram os procedimentos de dispensa de licitação em análise, sendo irrelevante, portanto, se a ela caberia a aprovação dos pareceres por ela elaborados ou se tal atribuição competiria a um superior hierárquico na estrutura da Procuradoria-Geral do Município. Em outras palavras, ainda que o parecer por ela elaborado tivesse que ser aprovado por outro agente público, nos termos do artigo 5º, §1º, do Decreto n. 16690/2017, a manifestação ulterior de um superior não lhe exime de ser responsabilizada pelos eventuais vícios de suas manifestações.

Registre-se que a pertinência de sua responsabilização já foi largamente demonstrada quando da análise das preliminares apresentadas pelo Sr. Marlus Keller Riani. De qualquer modo, cita-se, a seguir, os vícios que marcaram as suas manifestações nos procedimentos em tela.

Nos pareceres exarados (fls. 148 a 151 do Anexo I, fls. 176 a 179 do Anexo II, fls. 148 a 150v. do Anexo III e fls. 137 a 139v. do Anexo IV) sequer foi abordada a insatisfatória pesquisa de preços realizada pela SMED, apta a atender ao requisito da compatibilidade de preços com o mercado previsto no inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993. Da mesma forma, nada foi dito acerca do fato de a MGS não ter sido criada para as finalidades objeto da contratação em data anterior à vigência da Lei nº 8666/1993, bem como sequer foi abordado o óbice à contratação de empresa estatal exploradora de atividade econômica com fundamento no artigo 24, inciso VIII da Lei n. 8666/1993. Consta-se, assim, que os pareceres emitidos não abordaram a contento todos os aspectos jurídicos que estavam envolvidos na contratação da MGS, restando claro, portanto, o cometimento, no mínimo, de erro grosseiro por parte da parecerista.

Resta indubitável, portanto, a pertinência da manutenção da defendente no polo passivo desta representação.

## **2.2. Apontamentos**

### **2.2.1. Nulidade do acordo celebrado entre SMED, MGS, Ministério Público do Trabalho e Sind-REDE/BH na Justiça do Trabalho e direcionamento da contratação à MGS (item 3.5 do relatório técnico inicial)**

Em relação a este apontamento, quando da análise técnica inicial, esta unidade técnica ressaltou que o acordo que fora homologado em juízo, em 11/6/2018, pautou-se em



**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*



contrato entre a MGS e o Município de Belo Horizonte até então inexistente e com claros indícios de direcionamento à empresa estatal. Ressaltou que a decisão de homologação judicial teria se pautado em ato inexistente, haja vista que o contrato não havia sido previamente formalizado e, portanto, dever-se-ia considerá-la nula de pleno direito.

Esta unidade técnica aduziu, ainda, que havia claros indícios de direcionamento da contratação à MGS nos procedimentos de dispensa de licitação analisados, como demonstra o fato de a MGS ter, ao contrário das demais empresas consultadas, apresentado valores de remuneração condizentes com o acordo coletivo de trabalho vigente para as categorias de trabalhadores vinculados às caixas escolares.

No que tange a este apontamento, esta unidade técnica sugeriu que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; e o Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS à época.

#### **2.2.1.1. Razões de Defesa**

No que se refere à eventual declaração de nulidade do acordo celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a MGS, o Sr. Rogério Pena Siqueira apresentou as seguintes considerações (peça nº 61 no SGAP):

Quanto à alegação de nulidade **do Acordo Judicial** celebrado pela MGS, o Município de Belo Horizonte, o SIND-REDE BH, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Estadual, há de se ressaltar que o mesmo já foi **homologado em 11/06/2018 perante a 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte**, nos autos do processo 0103100-02.2000.5.03.0021 (doc. constante dos autos). Nesse contexto, o Acordo **possui força de decisão judicial transitada em julgado, não havendo que se falar em nulidade**. Tal previsão é inclusive matéria de Súmula do Tribunal Superior do Trabalho, que assim dispõe:

**“Súmula Nº 259** Termo de Conciliação – Ação Rescisória. Só por ação rescisória é atacável o termo de conciliação previsto no parágrafo único do art. 831 da Consolidação das Leis do Trabalho”. (grifos no original)

Por outro lado, em contraposição à alegação realizada pela CFAMG-BH de que havia sérios indícios de direcionamento da contratação por dispensa para a MGS, a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo e o Sr. Rogério Pena Siqueira aduziram que não havia margem para discricionariedade aos gestores da SMED quanto à contratação da MGS, haja vista que a escolha da empresa havia sido determinada pelo próprio acordo que fora homologado em juízo. A seguir, seguem alguns trechos das defesas dos representados a fim de que se verifique a linha argumentativa por eles adotada:

“Ao debruçarmo-nos sobre outras licitações estávamos em busca de definitivamente asseguramo-nos de que a proposta da MGS seria uma proposta compatível com o que se pratica. A pesquisa não era de uma fase



**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*



interna de licitação e não pode ser assim tomada. Pesquisávamos, em nome da segurança de que a escolha da MGS, de todos os dados que dessa certeza de que esta proposta não seria abusiva e é por isso que ela não se limitou a simples cotação. **Muito além das cotações, que foram muito dificultadas pelo fato de tifo o mercado já saber que não contávamos com o fim de contratar outra empresa. Cotávamos apenas para ter certeza de que a previamente escolhida, que era a MGS pelos motivos já colocados, estaria cobrando preço justo. O extremo rigor se tivesse encontrado diferença de preços isso nos obrigaria a voltar a negociar com a MGS e, caso ela resistisse, comunicar ao parquet que o acordo não poderia ser cumprido por abuso econômico da empresa apontada.** Não há que se falar em segredos e favorecimentos porque estávamos buscando na pesquisa a margem de mercado para negociarmos com a empresa que, como diz a lei, pode ser a escolhida, desde que seu preço seja conforme.”  
(sic) (grifos nossos)

(trecho da defesa da Sra. Natália Raquel Ribeiro Araújo, peça nº 59 no SGAP)

O Acordo Judicial foi homologado em **11/06/2018** pelo juiz da **21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte**, nos autos do processo **0103100-02.2000.5.03.0021**, e, portanto, possui força de decisão judicial. **Nele foi determinado que a prestação dos serviços nas escolas municipais passaria a ser feita pela MGS**, com alocação de pessoal aprovado em processo seletivo público.

[...]

Quanto às alegações de direcionamento na contratação da MGS, mostra-se descabida tal colocação, **uma vez que a determinação de contratação desta empresa pública consta do próprio Acordo Judicial** (Cláusulas Segunda e Terceira), homologado pela Justiça do Trabalho, com força de decisão judicial. (grifos nossos)

(trecho da defesa do Sr. Rogério Pena Siqueira, peça nº 61 no SGAP)

### **2.2.1.2. Análise Técnica**

No que tange à questão relativa à eventual declaração de nulidade do acordo homologado pela 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, cumpre registrar que o entendimento apresentado pelo Sr. Rogério Pena Siqueira concernente a este apontamento também foi adotado em outras manifestações veiculadas neste processo. Confira-se, por exemplo, trecho da decisão (fls. 321-321v.) proferida pelo conselheiro relator quando de sua manifestação acerca do pedido cautelar:

Como visto, esse acordo teve por essência a busca de regularização da forma de contratação de pessoal para prestação dos serviços relacionados às atividades de suporte às finalísticas de ensino nas escolas públicas municipais, e foi capitaneado pelo Ministério Público do Trabalho, com anuência do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.



**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*



Assim, entendo, sem entrar no mérito da arguição, que eventual nulidade desse acordo deva ser declarada no âmbito do próprio Poder Judiciário, e que seria vedado, portanto, a este Tribunal a interferência sobre os efeitos ali previstos e já homologados por sentença. Reforçam esse entendimento as Súmulas n. 100 e 259 do Tribunal Superior do Trabalho – TST.

As considerações apresentadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA vão no mesmo sentido (peça nº 16 no SGAP):

Portanto, considerando a existência de acordo homologado pelo Poder Judiciário, com a presença do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Estadual, considerando a jurisprudência trabalhista (súmula 259 TST) e a própria jurisprudência desta Casa, que afastou a análise da legalidade ou monitoramento de Termo de ajuste de conduta ou acordo homologado judicialmente, considerando o entendimento já exposto no Exp. n. 82/20183 (fls. 42), esta Coordenadoria conclui que não cabe a esta Corte a análise de acordo homologado judicialmente e do TAC firmado na esfera trabalhista, principalmente no que se refere aos efeitos ali previstos e já homologados judicialmente.

Diante das razões apresentadas neste processo pelos defendentes, pelo conselheiro relator, bem como pela CFAA, esta unidade técnica revê seu posicionamento inicial a fim de aderir parcialmente às manifestações referidas. Com efeito, considerando que o acordo entre a MGS e o Ministério Público do Trabalho, com a interveniência de diversos órgãos públicos, veio a ser objeto de homologação pelo juízo da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, adquiriu status de decisão judicial e, como tal, entende esta unidade técnica que não deve ser objeto de declaração de nulidade pelo Tribunal de Contas, sob pena de indevida interferência entre os Poderes.

**Dito isso, cabe realizar uma ressalva, cujo bom entendimento será de fundamental importância para a compreensão da discussão em torno de eventual favorecimento à MGS, bem como dos apontamentos subsequentes que versam sobre a higidez dos procedimentos de dispensa de licitação.**

**Da conclusão de que refoge à competência deste Tribunal de Contas a declaração de nulidade de acordo homologado em âmbito judicial não é possível extrair, sob pretexto algum, que se afasta deste órgão de controle a possibilidade de se manifestar acerca da lisura do procedimento de contratação da MGS.**

**Em outras palavras, a análise do termo do acordo entre a MGS e o Ministério Público do Trabalho permite verificar que não se abordou a legitimidade ou legalidade da contratação da MGS, pelo Município de Belo Horizonte, via dispensa de licitação, e que o acordo visou assegurar, tão somente, que não houvesse questionamentos ulteriores acerca da transferência dos funcionários das caixas escolares para a MGS sem prévia realização de concurso público.** Tanto assim, que o acordo veio a ser homologado no processo n. 0103100-02.2000.5.03.0021, o qual diz



**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*



respeito à ação civil pública em que se discutiu as contratações que eram realizadas pela empresa sem a realização de prévio concurso público. Confira-se a parte introdutória do acordo firmado, na qual restou claro quais os limites do que estava sendo acordado:

**A MGS – MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS S/A [...]; O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO [...]; O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS [...], O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE; O SIND-REDE BH [...], RESOLVEM, firmar o presente Acordo para homologação judicial, visando fixar o prazo de realização do processo seletivo para substituição e preenchimento das vagas atualmente existentes dos trabalhadores da atividade meio das escolas municipais, contratados pelas Caixas Escolares, com vistas ao cumprimento integral ao ACORDO Judicial celebrado nos Autos n. 01031-2000-021-03-00-4, o que o fazem nos seguintes termos [...] (grifos nossos)**

Confira-se, ainda, o que dispõe a cláusula décima primeira do acordo:

**Cláusula Décima Primeira: O presente Acordo Judicial terá exigibilidade a partir da homologação e da celebração do contrato entre MGS e o MUNICÍPIO. (grifos nossos)**

Atente-se, o objeto do acordo era a fixação de prazo para a realização do processo seletivo para a substituição dos trabalhadores que anteriormente eram contratados diretamente pelas caixas escolares, sendo que, para se tornar exigível, o acordo estava submetido a duas condições suspensivas, nos termos do artigo 125 do Código Civil: a homologação judicial e a celebração do contrato entre a MGS e o Município.

**Por óbvio que se a celebração do contrato entre a MGS e o Município não viesse a ocorrer em razão de se ter verificado um vício que impossibilitaria a contratação direta da empresa, o acordo pactuado e homologado em âmbito judicial também não teria exigibilidade**. Veja o que dispõe o artigo 125 do Código Civil acerca da inserção de condições suspensivas nos negócios jurídicos:

Art. 125. Subordinando-se a eficácia do negócio jurídico à condição suspensiva, enquanto esta se não verificar, não se terá adquirido o direito, a que ele visa. (grifos nossos)

**Registre-se, uma vez mais, que interpretar o acordo homologado entre a MGS e o Ministério Público do Trabalho como um salvo-conduto para que o Município de Belo Horizonte pudesse contratar a MGS sob quaisquer termos e em inobservância aos requisitos legais e constitucionais é teratológico e não encontra embasamento sequer nas cláusulas do próprio acordo judicial**.

Feita essa ressalva, esta unidade técnica buscou evidenciar que o procedimento de contratação foi permeado por favorecimentos à MGS e, da leitura das defesas apresentadas nestes autos, constata-se que se encontram permeadas de confissões nesse sentido.



**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*



Atente-se, os agentes públicos envolvidos buscam se defender alegando que a contratação da MGS era tida como certa e que adviria do acordo judicial que fora entabulado. No entanto, como demonstrado, era o acordo judicial que somente seria exigível se a MGS viesse a ser contratada e não o contrário.

Por óbvio, **se no decorrer do procedimento de dispensa se verificasse que não seria possível contratar a MGS em razão de não atender os requisitos necessários para a realização da dispensa, o acordo judicial sequer seria exigível** e, nesses termos, caberia à SMED solucionar a questão referente ao modelo de contratação de funcionários pelas caixas escolares de outra maneira, fosse pela criação de cargos na estrutura da SMED para o preenchimento via concurso público, fosse por meio de um contrato de terceirização formalizado após prévio procedimento licitatório, entre outras possibilidades.

Dito isso, após a análise das defesas apresentadas, esta unidade técnica revê o seu posicionamento inicial e mantém a procedência deste apontamento, porém, tão somente, na parte em que se refere ao direcionamento e favorecimento da MGS no procedimento de contratação.

### **2.2.2. Ausência de urgência para fins de possível fundamentação da dispensa de licitação realizada no artigo 24, inciso III da Lei n° 8666/1993 (item 3.3 do relatório técnico inicial)**

No que se refere a este apontamento, esta unidade técnica aduziu, no relatório técnico inicial, que não socorreria à SMED a eventual alegação de que a contratação da MGS teria se dado em razão de uma situação de urgência com fulcro no artigo 24, inciso III, da Lei n. 8666/1993, haja vista que a vinculação dos funcionários às caixas escolares perdurava há anos e não havia ocorrido nenhuma situação excepcional que motivasse a modificação às pressas do modelo.

Em relação a este apontamento, a CfamgBH sugeriu que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; a Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria; o Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto; a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; e a Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica.

#### **2.2.2.1. Razões de Defesa**

No que se refere a este apontamento, a Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende (peça n° 62 no SGAP) e a Sra. Renata Duarte Gomes (peça n° 38 no SGAP) aduziram que a urgência da contratação estaria configurada nos procedimentos de dispensa. Segundo as defendentes, a pretensa urgência adviria da necessidade de dar cumprimento ao acordo judicial que fora homologado, o qual estabeleceria prazos para a transição dos funcionários das caixas escolares para a MGS, bem como para 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*



substituição desses trabalhadores por aqueles que fossem aprovados em concurso público elaborado pela empresa pública.

#### **2.2.2.2. Análise Técnica**

O argumento das representadas é notoriamente infundado. Como demonstrado, não foi o acordo judicial que determinou a contratação da MGS, mas sim a contratação da MGS e a prévia homologação judicial que proporcionaram a exigibilidade do acordado. Por conseguinte, sequer o acordo judicial era exigível quando dos trâmites dos procedimentos de dispensa e, portanto, de tal estado de coisas não se poderia extrair qualquer imperativo de urgência.

De qualquer modo, ainda que esta unidade técnica considere infundadas as defesas concernentes a este apontamento, analisando as considerações que foram apresentadas por outros agentes e órgãos, houve por bem rever o seu posicionamento inicial e por ora se manifesta pela improcedência do presente apontamento.

Por oportuno, confira-se trecho da manifestação da MGS (fl. 214) subscrita pelo Sr. Helter Verçosa Morato, Diretor Jurídico e de Governança, e pela Sra. Lumena Santos Chaves Ricci, Assessora Jurídica, após a intimação do conselheiro relator deste processo previamente ao proferimento da decisão acerca do pleito cautelar:

Quanto ao item 3.3 do Relatório, temos a esclarecer que o contrato em questão não foi amparado no inciso III do art. 24 da Lei Federal nº 8666/93, mas sim, no inciso VIII, como já informado na presente manifestação. Portanto, não se aplicam ao caso concreto as considerações da Coordenadoria Técnica quanto a esse ponto.

Esta unidade técnica corrobora a consideração da MGS. Não se vislumbra nos documentos presentes nos procedimentos de dispensa de licitação em análise que a dispensa se fundou no inciso III do artigo 24 da Lei nº 8666/1993. Pelo contrário, é fato notório que a dispensa teve como fundamento o inciso VIII do artigo 24.

Sendo assim, descabe perquirir se restou comprovada a existência de eventual urgência no caso concreto.

#### **2.2.3. Irregularidade na determinação de demissão dos funcionários das caixas escolares, infringência às normas que regem as Organizações da Sociedade Civil e ausência de economicidade (item 3.7 do relatório técnico inicial)**

No relatório técnico inicial, quanto a este apontamento, a CfamGBH alegou que a decisão concernente à demissão dos funcionários pelas caixas escolares não respeitou o princípio da gestão democrática do ensino, haja vista que não houve ampla participação da comunidade escolar no processo decisório.

Esta unidade técnica ressaltou, ainda, que, desde 2018, as caixas escolares se afiguram como organizações da sociedade civil (OSC's), nos termos da Lei n. 13019, de 31 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*



julho de 2014<sup>3</sup>. Diante disso, a interferência da SMED no que se refere à forma de contratação de funcionários que vinha sendo adotada pelas caixas escolares representaria um atentado à esfera de autonomia administrativa que deve ser assegurada às OSC's.

Em relação a este apontamento, a CfamgBH sugeriu que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação e a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças.

#### **2.2.3.1. Razões de Defesa**

A Sra. Natália Raquel Ribeiro Araújo alegou, em síntese, que a decisão quanto à alteração do modelo de contratação de alguns funcionários das escolas, os quais não mais poderiam ser contratados diretamente pelas caixas escolares não adveio de uma opção discricionária da SMED, visto que decorreu de um procedimento fiscalizatório instaurado no âmbito do Ministério Público Estadual, no qual era questionada a lisura dessa forma de contratação. Veja um trecho da defesa da representada:

Portanto, a contratação por meio das escolas garante a liberdade da escolha dos colaboradores e, ao pugnar pela mudança de modelo, o que o parquet estadual intencionou não foi discutir o gasto com educação ou a finalidade pública da contratação de terceirizados pelas escolas, mas garantir que o processo de seleção para recrutamento deste pessoal se desse por seleção pública. Tal posição fiscalizatória se explicita no processo investigatório nº 0024.12.006.355-7 movido pelo Ministério Público e sofrido por esta administração.

Portanto, gostaríamos de esclarecer que não foi a PBH que decidiu pela interrupção da contratação através da caixa escolar e daí “levado a erro” o Parquet estadual e os demais órgãos que validaram o TAC firmado em sede da Ação Civil Pública nº 0103100- 02.2000.5.03.0021. Esta foi uma decisão movida pelo impulso de por fim a fiscalização citada e seguir assim em paz, cuidando dos assuntos educacionais sem o pendor da espada fiscalizatória sobre as escolas e nossa gestão.

A Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação, em que pese ter se mantido inerte após citada, quando de sua manifestação nestes autos previamente à decisão acerca da medida cautelar pleiteada, realizou uma substancial explicação acerca dos elementos que estavam envolvidos na decisão da SMED em pôr fim no modelo de contratação direta de funcionários pelas caixas escolares.

---

<sup>3</sup> Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.



**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 suma, a gestora informou que o aumento dos postos de trabalho vinculados às caixas escolares acarretou consequências indesejáveis para o contexto escolar. As diretoras, que também seriam gestoras das caixas escolares, passaram a ter que dividir sua atenção entre as atividades de gestão escolar e trabalhista, sendo que a maioria delas sequer contaria com formação adequada para tanto, haja vista que são, na origem, professoras municipais. Tal fato, além de comprometer o envolvimento das gestoras no desenvolvimento da política educacional, levou a um aumento, com o passar dos anos, do passivo trabalhista das caixas escolares. Ademais, a Sra. Ângela Dalben argumentou que, em 2017, ao assumir a gestão da SMED, teve ciência do Inquérito Civil n. 0024.12.006.355-7, no qual o Ministério Público Estadual deixava clara a sua discordância com o modelo de contratação via caixas escolares. Confirma-se trecho da manifestação da gestora pública (fl. 83v.):

Tal inquérito, a que tivemos acesso em 2017, ao assumirmos a gestão, versa sobre a ilegalidade e impropriedade de contratação de mão de obra terceirizada pelas Caixas Escolares. Diferente do que infere o órgão técnico, a convicção do Parquet estadual sobre a ilegitimidade do modelo adotado nas escolas da cidade era tal que consentiu em abrir exceções à regra imposta por acordo assinado com a MGS em 1º de setembro de 2000 nos autos da ACP nº 0103100-02-2000.5.03.0021, garantindo que somente no caso dos 6.645 terceirizados da Educação de Belo Horizonte houvesse contratações sem concurso prévio [...].

### **2.2.3.2. Análise Técnica**

De plano, deve-se ressaltar que as considerações apresentadas pelas Sras. Natália Raquel Ribeiro Araújo e pela Sra. Ângela Dalben causam estranheza. Nenhuma delas apresentou qualquer documento que eventualmente comprove que no Inquérito Civil n. 0024.12.006.355-7 o Ministério Público Estadual estivesse questionando o modelo de contratação de pessoal via caixas escolares. Ademais, em consulta ao sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, verificou-se que o inquérito civil, mencionado pelas representadas, tem como objeto a notícia de eventual irregularidade na contratação de funcionários para o cargo de assistente de controle administrativo pelo Município de Belo Horizonte por meio da Associação Municipal de Assistência Social – AMAS (vide documento em anexo). Ao que tudo indica, portanto, sequer o procedimento investigatório mencionado envolve questão relativa às caixas escolares de Belo Horizonte.

Conclui-se, portanto, que as alegações apresentadas pelas defendentes de que a atuação do Ministério Público Estadual, por meio de Inquérito Civil, teria motivado a decisão pela alteração do modelo de contratação dos funcionários, não se encontram fundadas em adequado material probatório e, portanto, devem ser desconsideradas.

No que se refere às considerações da Sra. Ângela Dalben relativas às consequências indesejáveis acarretadas pela vinculação dos funcionários às caixas escolares, esta



**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*



unidade técnica reconhece que, ao que tudo indica, os argumentos são plausíveis. Entretanto, não se pode cogitar que para solucionar um problema constatado em um dado modelo de contratação, opte-se por uma pretensa solução que representa uma violação ao ordenamento jurídico. Em outras palavras, ainda que fosse constatado que a vinculação dos trabalhadores às caixas escolares era problemática, a solução a ser proposta pela SMED deveria observar as disposições normativas aplicáveis, entre as quais aquelas que conferem às caixas escolares autonomia no âmbito de sua gestão administrativa.

Por conseguinte, esta unidade técnica ressalta que as razões de defesa apresentadas não se mostraram suficientes para que houvesse uma eventual alteração do posicionamento inicialmente adotado quanto a este apontamento. Mantém-se, portanto, o entendimento pela procedência do presente apontamento.

**2.2.4. Irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII da Lei nº 8666/1993 – Ausência de 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 nº 8666/1993 (item 3.2.1 do relatório técnico inicial)**

No relatório técnico inicial, esta unidade técnica alegou, em síntese, que a MGS não foi criada com o fim específico de prestar os serviços para os quais fora contratada em data anterior à vigência da Lei n. 8666/1993, visto que, até a publicação da Lei Estadual n. 11406/1994, não se vislumbrava a locação de mão de obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários como esfera de atuação da MGS.

Ademais, a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Municípios somente se mostrou possível à empresa estatal a partir da Lei Estadual n. 19087/2010, a qual deu nova redação ao artigo 126 da Lei Estadual n. 11406/1994.

Diante disso, a CFAMG-BH concluiu que a contratação da empresa estatal, com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, mostrou-se irregular.

No que se refere a este apontamento, sugeriu-se que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; a Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria; o Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto; a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; a Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica; e o Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS à época.

**2.2.4.1. Razões de Defesa**



**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*



Acerca deste apontamento, a Sra. Natália Raquel Ribeiro Araújo alegou que o acordo levado à homologação judicial não havia previsto a realização de licitação para a contratação da MGS e que a opção pela dispensa de licitação com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993 teria sido apontada pelo Ministério Público. Nas palavras da defendente:

Não tendo previsto o TAC a realização de certame licitatório para definir a empresa de terceirização de mão de obra que absorveria os trabalhadores forçosamente dispensados pelas Caixas Escolares, antes nomeando, convocando e colhendo a concordância da empresa pública MGS no mesmo instrumento, restou à SMED reconhecer no inciso VIII do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 a hipótese de dispensa de licitação antes apontada pelo colendo Ministério Público. (peça nº 59 no SGAP)

As Sras. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende e Renata Duarte Gomes, por sua vez, alegaram que a MGS atende aos requisitos estabelecidos pelo inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993, porquanto a empresa teria sido criada em 18/01/1954, sob denominação diversa, e, portanto, sua criação é anterior à vigência da Lei n. 8666/1993.

Ademais, as defendentes ressaltaram que este Tribunal de Contas teria reconhecido a possibilidade de contratação direta da MGS, com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, quando do julgamento do Recurso de Revisão n. 492.584.

As representadas aduziram, ainda, que vários órgãos públicos contratam a MGS nos mesmos moldes que o fez o Município de Belo Horizonte. Informaram, a título de exemplo, o contrato n. 346/2015 firmado entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG e a empresa pública e o contrato n. 028/2017 pactuado com este Tribunal de Contas.

O Sr. Marlus Keller Riani, de forma semelhante aos demais defendentes, alegou que a contratação da MGS se baseou em acordo submetido à homologação judicial e que outros órgãos públicos também contratam a MGS nos mesmos moldes do município, inclusive o próprio TCE/MG e o TJMG.

Por fim, o Sr. Rogério Pena Siqueira argumentou que a MGS teria sido criada antes da Lei n. 8883/1994, a qual teria dado a redação atual ao inciso VIII, do artigo 24, da Lei n. 8666/1993, sendo assim cumpriria os requisitos estabelecidos no dispositivo legal. Ademais, o defendente argumentou que o rol de serviços prestados pela empresa pública previsto no artigo 126 da Lei Estadual n. 11406/1994 seria exemplificativo e que o fato de a MGS, ulteriormente, ter passado a atender os municípios não altera a natureza e o objeto dos serviços prestados, os quais permaneceriam os mesmos desde a data de sua criação, quais sejam, fornecimento de bens ou serviços à administração pública. A fim de embasar esse entendimento, o Sr. Rogério apresentou trecho do



**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*



acórdão relativo ao Recurso de Revisão n. 492584, o qual teria sido proferido em sessão plenária deste Tribunal de Contas em 31/03/1999.

O defendente, tal qual os demais, alegou que o próprio Tribunal de Contas é contratante dos serviços da empresa e ressaltou que a legalidade da contratação direta da MGS com base nesse dispositivo legal também foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais quando do julgamento da Ação Popular n. 1.0024.11.118329-9/001. Confirmam-se trechos da manifestação do defendente:

Portanto, **a posição da área técnica resta superada pela decisão citada do Pleno do TCE** nos autos nº 492584. Ressalta-se que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é contratante de serviços da MGS por dispensa de licitação.

O **Tribunal de Justiça de Minas Gerais também confirmou em segunda instância**, nos autos da Ação Popular nº 1.0024.11.118329-9/001, a legalidade da contratação da MGS pelo Município de Belo Horizonte mediante dispensa de licitação, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, art. 24, VIII.

[...]

Portanto, tendo sido a matéria já tratada e esgotada no âmbito judicial e no Pleno do TCE, constata-se pela possibilidade legal de contratação da MGS pelo Município de Belo Horizonte, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, art. 24, VIII. (grifos no original)

#### 2.2.4.2. Análise Técnica

No que se refere à alegação do Sr. Marlus Keller Riani de que a contratação da MGS teria se baseado em acordo submetido à homologação judicial e ao argumento da Sra. Natália Raquel Ribeiro Araújo de que referido acordo não teria previsto a realização de licitação para a contratação da MGS, cumpre dizer, mais uma vez, que o acordo não estabeleceu nenhuma obrigação ao município no sentido de que deveria contratar a empresa pública. Pensar dessa maneira é ilógico e subverte a cláusula décima primeira que fora pactuada entre as partes:

**Cláusula Décima Primeira: O presente Acordo Judicial terá exigibilidade a partir da homologação e da celebração do contrato entre MGS e o MUNICÍPIO.** (grifos nossos)

Ressalte-se, uma vez mais, o acordo visou assegurar que, na hipótese de haver a contratação da empresa pelo Município, a transferência dos funcionários das caixas escolares para a MGS sem a realização de prévio concurso público seria legítima. Adicionalmente, o acordo estabeleceu prazos para a transferência e para a subsequente troca dos trabalhadores por profissionais concursados.

Desta feita, caso o município verificasse que a contratação direta da MGS não se mostraria possível em razão de incompatibilidade com os requisitos estabelecidos pela Lei n. 8.666/1993, o acordo não teria exigibilidade e o município teria que tratar 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*



alteração do modelo de vinculação dos funcionários às caixas escolares de outra forma, fosse criando cargos públicos que seriam ocupados mediante concurso ou mesmo realizando licitação para a contratação de empresa que ofertasse o serviço terceirizado.

Quanto à alegação da Sra. Natália Raquel Ribeiro Araújo de que a contratação, via dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, teria sido apontada previamente pelo Ministério Público, cabe ressaltar que a defendente não apresentou material probatório apto a comprovar tal afirmativa e, portanto, deve-se desconsiderá-la.

Acerca das alegações da Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, da Sra. Renata Duarte Gomes e do Sr. Rogério Pena Siqueira de que a MGS foi criada em data anterior à Lei n.º 8666/1993, cabe ressaltar que o inciso VIII do artigo 24 não estabelece, simplesmente, que as contratações diretas poderão ser realizadas com as entidades e órgãos que foram criados antes da vigência da Lei n. 8666/1993. **A norma exige que o órgão ou entidade a ser contratado tenha sido criado, para os fins para os quais está sendo contratado, antes da vigência da Lei n.º 8666/1993.** Confira-se a redação do dispositivo legal:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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; (grifos nossos)

Cumprе ressaltar que esta unidade técnica demonstrou, quando da análise técnica inicial, que a MGS somente passou à condição de empresa pública sob a denominação de Minas Gerais Administração e Serviços S/A por força dos artigos 125 a 129 da Lei Estadual n. 11406/1994, sendo que no artigo 126 da referida lei se estabeleceu que a finalidade da empresa seria a prestação de serviços técnicos administrativos e gerais às administrações públicas estaduais direta e indireta, dentre os quais se incluiu a possibilidade de que prestasse serviços locação de mão de obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários. Confira-se a redação legal:

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;** (grifos nossos)



**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*



Já a abertura para que a empresa estatal pudesse prestar serviços aos municípios somente se deu com a redação do artigo 126 que foi dada pela Lei Estadual n. 19087/2010. Confira-se:

Art. 1º O *caput* do art. 126 da **Lei nº 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:

Constata-se, portanto, que não havia margem para que o Município de Belo Horizonte contratasse a MGS com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, seja em razão de ela não estar autorizada a prestar serviços aos municípios em data anterior à vigência da Lei nº 8666/1993, seja porque ela também não tinha como objeto a prestação do serviço de locação de mão de obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários antes da vigência da referida lei.

Registre-se que o Sr. Rogério Pena Siqueira buscou dar interpretação diversa ao artigo 126 da Lei Estadual n. 11406/1994, alegando que o rol de serviços nele elencado teria natureza exemplificativa, baseando-se, para tanto, na expressão “em especial” que jaz na redação atual do dispositivo. Entretanto, deve-se ressaltar que tal argumento em nada altera a posição ora defendida. A expressão “em especial” **não estava presente** na redação original da Lei Estadual n. 11406/1994. Ademais, ainda que estivesse, como dito, a Lei Estadual n. 11406/1994 é posterior à vigência da Lei n. 8666/1993 e, portanto, a MGS não cumpre, de uma forma ou outra, os requisitos do artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993.

Por fim, cabe analisar as alegações dos defendentes relativas ao fato de haver decisões deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça que dariam guarida à contratação da empresa com fundamento no inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993, bem como concernentes ao fato de que este TCE/MG e o TJMG também contratam a MGS, via dispensa de licitação, fundando-se, para tanto, no dispositivo legal referido.

No que se refere ao fato de este Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça também contratarem a empresa pública nos moldes do Município de Belo Horizonte, cabe ressaltar que a atuação deste Tribunal ou do TJMG, quando no exercício da função administrativa, em nada vinculam a atuação da Corte de Contas no momento do exercício de sua função jurisdicional. Tanto assim é que os próprios defendentes abordaram o exemplo de processo em que o plenário do TCE/MG se debruçou sobre a contratação da MGS que fora realizada pelo próprio Tribunal.



**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*



Quanto à menção a decisões do TJMG que, em tese, dariam guarida à contratação em análise, cabe ressaltar que as decisões adotadas em âmbito judicial, ressalvados os precedentes vinculantes previstos no artigo 927 do Código de Processo Civil, não têm o condão de vincular as decisões desta Corte de Contas, haja vista que há independência entre as instâncias administrativa e judicial.

Por fim, no que se refere ao argumento de que, quando da decisão proferida no Recurso de Revisão n. 492584, este Tribunal de Contas teria reconhecido a legalidade da contratação direta da MGS com fundamento no inciso VIII do artigo 24 da Lei n. 8666/1993, deve-se ressaltar que o entendimento adotado na ocasião, por certo, não representa posição pacificada nesta Corte de Contas. Veja como este Tribunal se pronunciou quando do julgamento da Consulta n. 390.863:

CONSULTA Nº 390863 (270188-0), FORMULADA PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS - COPASA-MG, **SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO COM A MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS - MGS, SEM LICITAÇÃO**

[...]

Como se vê, 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 a vigência da Lei 8.666/93;**

(c) que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

[...]

**Também, a fornecedora dos bens ou serviços, a MGS - Minas Gerais Administração e Serviços, não preenche o segundo requisito, lançado na letra “b” supra.**

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 de CIA. FEDERAL DE IMÓVEIS E CONSTRUÇÕES S/A e objeto social de “compra e venda, administração e construção de imóveis em geral”, conforme escritura pública de constituição, lavrada no Cartório do 2º Ofício de Notas do Rio de Janeiro - RJ, Livro 1311, fl. 89. (grifos nossos)

(Consulta n. 390.863 Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão de 03/09/1997)



**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*



Com fundamento nas razões expostas, esta unidade técnica ressalta que as defesas apresentadas não se mostraram aptas a alterar o seu posicionamento inicial. Sendo assim, manifesta-se pela procedência do presente apontamento.

**2.2.5. Irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII da Lei nº 8666/1993 – Ausência de adequada demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado (item 3.2.2 do relatório técnico inicial)**

Em relação a este apontamento, a CfamGBH ressaltou, no relatório técnico inicial, que um dos requisitos para a dispensa de licitação baseada no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993 é que seja demonstrada a compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado. Por conseguinte, a dispensa somente poderia ocorrer após prévia realização de pesquisa de preço por meio da qual se demonstrasse a compatibilidade do preço contratado com os praticados no mercado.

Em análise dos documentos relativos à pesquisa de preço presentes nos procedimentos de dispensa de licitação (fls. 91 a 122 do Anexo I, fls. 85 a 142 do Anexo II, fls. 85 a 119 do Anexo III, fls. 78 a 101v. do Anexo IV), a unidade técnica verificou que não houve padronização na forma utilizada pela SMED para a obtenção das propostas e para a composição da taxa de administração. Os preços praticados não foram lançados em uma planilha de custos com itens padronizados, de forma a possibilitar uma base comparativa comum entre eles. Pelo contrário, as planilhas de custo foram definidas segundo critérios dos próprios proponentes.

Ademais, apontou-se que algumas cotações realizadas sequer foram contemporâneas à realização do procedimento.

A CfamGBH ressaltou, ainda, que na pesquisa de preços sequer se avaliou sobre quais itens da proposta de cada empresa incidiria a “taxa de administração”, o que comprometeu a realização de adequada comparação entre elas.

Por fim, ressaltou que a proposta de preços da MGS teve como fundamento o Acordo Coletivo de Trabalho 2018/2019 que se aplicava às categorias profissionais que se encontravam vinculadas às caixas escolares. Já as propostas coletadas de outras empresas não tiveram por base o referido acordo. Em consequência, alguns salários-base ofertados foram tidos como superiores aos salários de referência das categorias. Diante disso, a unidade técnica aduziu que, numa situação como esta, deveria a SMED ter fornecido o teor do acordo coletivo às empresas cujos preços eram cotados para que elas apresentassem os valores de forma condizente com o acordo coletivo mencionado, propiciando, assim, uma base comparativa igualitária entre as propostas.

Posto isso, esta unidade técnica concluiu que não foi cumprido o requisito relativo à demonstração da compatibilidade do preço contratado com o praticado pelo mercado, conforme exige o artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, bem como 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*



apresentada adequada justificativa de preço, nos termos do que determina o artigo 26, inciso III, da Lei n. 8666/1993.

No que se refere a este apontamento, sugeriu-se que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; a Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria; o Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto; a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; a Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica; e o Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS à época.

#### **2.2.5.1. Razões de Defesa**

Conforme explicitado, a Sra. Ângela Dalben não apresentou defesa após citada. Já o Sr. Rogério Pena Siqueira e o Sr. Marlus Keller Riani não abordaram o presente apontamento nas respectivas defesas.

A Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, por sua vez, alegou que nos procedimentos de dispensa constam as justificativas de preços e as respectivas propostas de preços coletadas junto ao mercado. Além disso, a defendente reproduziu em sua defesa longo trecho da defesa apresentada pela Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo.

A Sra. Renata Duarte Gomes, por outro lado, manifestou-se no seguinte sentido (peça nº 38 no SGAP):

[...] o órgão técnico da SMED apresentou as justificativas de preços e respectivas propostas – DOC 2 – demonstrando a compatibilidade dos preços cotados pela MGS com a conjuntura do mercado, bem como comprovou a vantajosidade para o erário advinda da contratação da empresa MGS. No “Quadro Comparativo de Preços” fica claramente materializada a compatibilidade da cotação apresentada pela empresa MGS com os preços de mercado.

Nas justificativas constantes dos autos, verifica-se que a equipe técnica da SMED realizou um trabalho árduo e consciencioso e buscou comparações de preços de mercado ofertados em outros pregões, procurando propostas mais vantajosas para o Município, em momento de ampla e grave crise econômico-financeira, e buscando reduzir os gastos públicos.

Finalmente, a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo argumentou que, na hipótese do artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993 não se busca o menor preço, mas sim aquele que se mostra compatível com o praticado pelo mercado, o que fora feito em relação à taxa de administração proposta pela MGS.

Ressaltou que as cotações realizadas foram dificultadas em razão de as demais empresas atuantes no mercado saberem que a MGS já havia sido previamente escolhida para o contrato. Aduziu, ainda, que demasiado rigor diante de eventual discrepância de preços encontrada poderia ocasionar em uma nova rodada de negociações com a empresa



**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*



pública e, conseqüentemente, em um descumprimento dos prazos que haviam sido previstos no acordo judicial.

A representada ressaltou que a falha concernente a não se ter passado para as empresas consultadas as informações relativas ao acordo coletivo de trabalho teria sido corrigida em cotações posteriores e ressaltou que o vício seria irrelevante, pois o que a SMED buscava saber era se a taxa de administração praticada pela MGS era compatível com a praticada no mercado, sendo irrelevante, portanto, perquirir acerca do salário da categoria.

A Sra. Natália argumentou, ainda, que, como a MGS já havia sido previamente escolhida em razão do acordo judicial, a SMED optou por se utilizar de uma versão em branco da planilha de custo do posto de trabalho ofertada pela empresa, tomando-a como um padrão que seria enviado para as demais empresas consultadas.

A defendente ressaltou que, em que pese terem consultado um maior número de empresas, somente a Planejar Terceirização e Serviços EIRELI teria dado resposta à consulta no formulário padrão. Afirmou, ainda, que a Conservo também teria respondido de forma bastante completa.

A representada esclareceu que, a fim de ampliar a amostragem de preços teriam realizado uma pesquisa de dados em sites de recolocação profissional e em editais de concursos públicos. Contudo, essas fontes de informação somente forneciam o valor nominal do salário, não sendo utilizadas, portanto, para a fixação do preço médio de mercado. Para tanto, somente se utilizou das propostas ofertadas pela MGS, pela Planejar e pela Conservo.

A título de exemplo, a Sra. Natália apresentou um quadro comparativo relativo à comparação de preços concernente ao posto de trabalho de Auxiliar de Apoio ao Educando. Segundo a defendente, com base em tal quadro, foi possível constatar que uma das empresas apresentou um salário inferior ao definido no Acordo Coletivo de Trabalho de referência para a categoria e, portanto, a respectiva proposta teria sido desconsiderada. Todavia esse fato não seria um óbice para a consideração da proposta afastada no cômputo do preço médio de mercado. Registrou, por fim, que em todos os casos o preço ofertado pela MGS teria sido menor do que o das demais empresas consultadas.

Por fim, a representada alegou que, considerando que o valor do salário a ser pago aos trabalhadores é definido através de acordo coletivo de trabalho, bem como que as parcelas relativas ao salário indireto são regulamentadas em normas federais, conclui-se que o único fator relevante passível de variação nas propostas de preço apresentadas diz respeito à taxa de administração praticada pelas empresas. Diante disso, a defendente apresentou um quadro comparativo em que foram lançadas as respectivas taxas 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*



administração e concluiu que o valor praticado pela MGS seria o menor (em situação de empate com a Conservo).

#### **2.2.5.2. Análise Técnica**

Considerando a flagrante omissão nas manifestações da maioria dos defendentes acerca deste apontamento, a presente análise técnica irá se debruçar sobre os aspectos levantados pela Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo.

De plano, cabe ressaltar que os argumentos da defendente partem de uma premissa errônea e que já foi exaustivamente analisada neste relatório, qual seja, a suposta vinculação da SMED à contratação da MGS.

O Município de Belo Horizonte não estava obrigado a contratar a empresa pública em razão do acordo homologado em juízo. Conforme já demonstrado, o acordo só se tornaria exigível se a MGS viesse a ser contratada. Sendo assim, caso, eventualmente, fosse verificado que o preço ofertado pela empresa era incompatível com o praticado no mercado e, por conseguinte, não fosse possível a contratação da empresa estatal com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993, tal impossibilidade não representaria problema algum, haja vista que, simplesmente, o acordo previamente pactuado não seria exigível.

Veja-se, portanto, que sob essa ótica, alguns trechos da manifestação da defendente chegam a ser absurdos e denotam, claramente, a vontade dos gestores da SMED em direcionar a contratação para a MGS. Confira-se:

Muito além das cotações, que foram muito dificultadas pelo fato de tifo (sic) **o mercado já saber que não contávamos com o fim de contratar outra empresa.** Cotávamos apenas para ter certeza de **que a previamente escolhida, que era a MGS** pelos motivos já colocados, estaria cobrando preço justo. **O extremo rigor se tivesse encontrado diferença de preços isso nos obrigaria a voltar a negociar com a MGS e, caso ela resistisse, comunicar ao parquet que o acordo não poderia ser cumprido por abuso econômico da empresa apontada.** Não há que se falar em segredos e favorecimentos porque estávamos buscando na pesquisa a margem de mercado para negociarmos com a empresa que, como diz a lei, pode ser a escolhida, desde que seu preço seja conforme.

Dito isso, passa-se à análise dos demais argumentos da defendente.

Quanto à eventual dificuldade encontrada na cotação em razão das empresas estarem cientes que a MGS teria sido previamente escolhida, cabe realizar algumas considerações. Primeiro, a eventual dificuldade que ora é alegada não consta nos documentos presentes nos procedimentos de dispensa. Segundo, ainda que essa eventual dificuldade tenha de fato existido, nada mais é do que o reflexo da própria postura da SMED no que tange à contratação da MGS. Assim, como se infere na manifestação da própria Sra. Natália., em razão de as empresas concorrentes verificarem que a SMED



**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*



dava claros indícios de direcionamento da contratação à MGS é que, provavelmente, ficaram desinteressadas em atuar no envio de propostas:

Muito além das cotações, que foram muito dificultadas pelo fato de tifo o mercado já saber que não contávamos com o fim de contratar outra empresa.  
(sic)

No que se refere à questão da padronização das propostas, da taxa de administração e do acordo coletivo de trabalho, cabem algumas considerações a respeito.

Não é verdade que sendo o valor do salário direto fixado em acordo coletivo de trabalho e o valor do salário indireto fixado em normas federais, o único elemento sobre o qual se deveria perquirir para a avaliação das propostas seria a taxa de administração.

Veja, se a remuneração das empresas a serem contratadas se dará em razão da incidência de uma taxa de administração, obviamente, para que se possa comparar o valor a ser recebido pelas empresas contratadas, faz-se necessário que a taxa de administração proposta por cada uma delas incida sobre as mesmas rubricas. Não basta aferir, tão somente, o valor nominal das taxas de administração praticadas, é necessário saber sobre que parcelas essas taxas incidem, para, só assim, poder-se comparar o preço que é cobrado por cada uma.

A afirmação feita no parágrafo anterior é de flagrante obviedade e, ainda assim, a defendente insiste em diversos pontos da sua defesa em afirmar que bastava uma comparação entre as taxas de administração para fins de se aferir a compatibilidade de preços com o mercado. Essa assertiva somente seria válida se os itens que compõem a planilha de custos fossem iguais para todas as empresas. Todavia, não é isso que se verificou no presente caso.

Para fins didáticos, mostra-se pertinente recorrer a um simplório exemplo hipotético. Suponha-se que uma empresa A pratique como taxa de administração o valor de 10% incidente sobre o salário de R\$1.000,00 de uma categoria profissional vinculada ao acordo coletivo de trabalho X. Já a empresa B se utiliza de uma taxa de administração de 10% incidente sobre o salário de R\$1.100,00 de uma categoria profissional vinculada ao acordo coletivo de trabalho Y. Ora, 10% de R\$1.000,00 é diferente de 10% de R\$1.100,00. Em um caso, extrai-se o valor final de R\$100,00 e no outro o valor de R\$110,00.

É justamente pela explicação colacionada que soa absurda a alegação da representada de que é irrelevante, para fins de comparação de preço, o fato de as propostas terem sido feitas com base em acordos coletivos de trabalho distintos.

No que tange à distinção entre os acordos sindicais, cabe ressaltar que a empresa que está fazendo a proposta terá que calcular seus custos e sua remuneração a partir da incidência da taxa de administração sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, no caso em tela, inclui algumas variáveis, entre elas o salário direto que é recebido pela



**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*



categoria profissional e que é definido por um acordo coletivo específico, valor esse que vincula o contratante apenas sob o aspecto do “piso salarial”. Se a base de cálculo se altera, a empresa também pode vir a mudar a sua taxa de administração para mais ou para menos. Portanto, somente pode haver uma comparação relativa à taxa de administração se as empresas concorrentes estiverem partindo da mesma base de cálculo para ofertar seus preços. Sendo assim, é óbvio que todas as propostas deveriam ter tido por referência o mesmo acordo coletivo de trabalho que definia as remunerações das categorias.

E não só, somente se mostra possível a comparação entre os preços por elas ofertados caso se saiba, de antemão, sobre quais rubricas referentes ao posto de trabalho poderá incidir a taxa de administração. Se as rubricas sobre as quais incide uma taxa se alteram, é óbvio que o valor auferido pela empresa também se altera. É justamente por isso que esta unidade técnica aduziu, quando do relatório técnico inicial que, para fins de comparação entre as propostas, necessário seria que elas tivessem sido inseridas em uma planilha de custos padronizada. Confira-se o trecho pertinente do relatório técnico inicial:

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 Conservo 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, Conservo, 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.



**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*



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.

Quanto a este ponto, a defendente alegou que se buscou ofertar para as empresas uma planilha padrão para que se pudesse fazer uma comparação entre as propostas. Todavia, caso se observe as propostas ofertadas pelas empresas presentes nos anexos I a IV é notório que elas não seguem padrão algum. Pelo contrário, como demonstrado por esta unidade técnica quando da análise inicial, as propostas divergem quanto à base de cálculo de incidência da taxa de administração.

Por fim, quanto às informações referentes às pesquisas em sites de recolocação profissional ou em editais de concursos públicos, cumpre dizer que tais dados não têm relevância para fins de comparação do preço do serviço que estava sendo contratado. Ao contratar a MGS, o Município de Belo Horizonte estava formalizando um negócio jurídico com uma empresa que faria a terceirização da mão de obra vinculada à área meio das escolas, a qual receberia uma remuneração para tanto. A análise do valor salarial praticado na iniciativa privada para categorias semelhantes ou do valor salarial praticado por instituições públicas é irrelevante, pois o contrato de terceirização é algo distinto e que nada tem a ver com a contratação direta de trabalhadores, seja no setor privado ou público.

Ao final desta análise, contata-se, portanto, que a pesquisa de preços realizada pela SMED para fins de demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado mostrou-se notoriamente insatisfatória em razão dos seguintes fatores: houve cotação de preços com um número reduzido de empresas, não houve uniformidade nas planilhas de custos para que se tornasse possível a comparação entre as propostas das empresas e, por fim, sequer as propostas cotadas o foram partindo de uma base similar, qual seja, o acordo coletivo de trabalho que determinava quais os valores remuneratórios que, necessariamente, deveriam ser praticados.

Conclui-se, portanto, que houve notória violação aos arts. 24, inciso VIII, e 26, inciso III, da Lei n. 8666/1996, o que leva esta unidade técnica a se posicionar pela procedência do presente apontamento.

#### **2.2.6. Irregularidade da dispensa de licitação realizada – Da impossibilidade de contratação por dispensa de empresa em exercício de atividade econômica (item 3.4 do relatório técnico inicial)**

Quanto a este apontamento, no relatório técnico inicial, a CfamGBH alegou não ser lícita a contratação direta da MGS, com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei 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*



8666/1993, também em razão de a empresa pública explorar atividade econômica em regime de competição com as demais organizações atuantes no mercado.

Diante disso, caso a empresa pudesse ser contratada, via dispensa de licitação, com fundamento no dispositivo legal referido, estaria em situação de privilégio frente às demais concorrentes às quais não seria dada tal prerrogativa, ou seja, estar-se-ia diante de flagrante violação às normas dos artigos 170, inciso IV e 173, §1º, inciso II, da Constituição da República.

No que se refere a este apontamento, sugeriu-se que fossem citados para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação; a Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria; o Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto; a Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças; a Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica; e o Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS à época.

#### **2.2.6.1. Razões de Defesa**

Não houve manifestação por parte dos defendentes acerca deste apontamento.

#### **2.2.6.2. Análise Técnica**

Considerando que os representados se mantiveram inertes e não impugnaram as conclusões aduzidas no relatório técnico inicial, esta unidade técnica manifesta-se pela procedência do presente apontamento pelos fundamentos consignados em sua manifestação inicial.

Ademais, em reforço às razões anteriormente apresentadas, a CfamgBH ressalta que o plenário deste Tribunal de Contas também se manifesta de forma consentânea à posição que ora é defendida. Veja a *ratio decidendi* adotada por este Tribunal quando do julgamento da Consulta n. 837403:

CONSULTA – CESSÃO DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DA FOLHA DE PAGAMENTO DE AGENTES PÚBLICOS – REGRA DA LICITAÇÃO, INDEPENDENTE DA NATUREZA JURÍDICA DO LICITANTE – COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA REALIZAR A LICITAÇÃO PARA CESSÃO DE SUA FOLHA – INGRESSO DA RECEITA NO CAIXA ÚNICO DO ENTE POLÍTICO – POSSIBILIDADE DE INVESTIMENTO DOS RECURSOS EM NOVA SEDE DO LEGISLATIVO – NECESSIDADE DE ENTENDIMENTOS COM O EXECUTIVO PARA AFETAÇÃO DOS RECURSOS – CONTRAPRESTAÇÃO DA CESSÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO NA FORMA DE INVESTIMENTO EM IMÓVEL – IMPOSSIBILIDADE – OBRIGATORIEDADE DE LICITAR NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA – REVOGAÇÃO PARCIAL DAS CONSULTAS N. 616661, 862333 E 701526 E REVOGAÇÃO TOTAL DA CONSULTA N. 837554.



**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*



1) A negociação da exploração econômica da folha de pagamento de agentes públicos deve, via de regra, ser submetida à licitação, independente da natureza jurídica do licitante, sob pena de violação ao princípio constitucional da livre concorrência.

2) Se a exploração econômica referir-se à folha de pagamento de Câmara Municipal, a ela compete realizar a licitação para sua cessão, cabendo-lhe, outrossim, promover entendimento com o Executivo acerca da destinação da receita proveniente dessa licitação no processo orçamentário, uma vez que seu ingresso deverá obedecer aos princípios da unidade do orçamento, universalidade e unidade de tesouraria.

3) A Câmara Municipal não pode receber diretamente “investimentos em projeto de construção de uma nova sede da Câmara” como contraprestação pelo gerenciamento de sua folha de pagamentos, sob pena de burla à obrigatoriedade de licitação na modalidade concorrência, nos termos do referido §3º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 e às regras de controle patrimonial da Lei n. 4.320/64 que pressupõem o ingresso dos recursos dessa contraprestação no caixa único do ente político.

4) Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, decide-se pela revogação parcial das Consultas n. 616661, 862333 e 701526, e pela revogação total da Consulta n. 837554.

**5) Decisão unânime. Aprovado o voto do Relator.**

[...]

Com efeito, no caso de empresas estatais exploradoras de atividade econômica, a incidência de disposições de direito público é mitigada e recai, normalmente, sobre os mecanismos de criação e controle da empresa estatal.

Isso ocorre para possibilitar agilidade operacional que lhes permita atuar no mercado em condições equivalentes às das empresas da iniciativa privada, além de evitar a concorrência desleal que poderia advir da concessão de prerrogativas e privilégios que maculassem a competição isonômica no mercado.

**Não estamos diante de prestação de serviço público, nem de atividades econômicas, qualificadas pela lei, como de relevante interesse coletivo ou relacionada aos imperativos da segurança nacional que atraia o disposto no caput do art. 173 da Constituição de 1988. Ressalte-se que atualmente a exploração econômica da folha de pagamento de diversos entes públicos é feita por instituições financeiras do setor privado, e não apenas por bancos oficiais.**

**Consequentemente, não encontra respaldo constitucional a hipótese em que instituição financeira oficial, exploradora de atividade econômica que é, seja beneficiada pela possibilidade de contratação direta com o Poder Público, em prejuízo da iniciativa privada e do princípio da livre concorrência.** como autoriza o entendimento esposado no item B da conclusão da Consulta nº 616661, ratificado pelas respostas às Consultas nº 862333 e 701526.

(Consulta n. 837.403, Rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, 09/09/2015)



**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*



Registre-se, o posicionamento deste Tribunal de Contas quando do julgamento da consulta referida foi aprovado pela unanimidade dos conselheiros presentes à sessão, sendo que, por força do artigo 210-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, os pareceres exarados em consulta têm caráter normativo e constituem prejudgamento de tese.

Assim, esta unidade técnica sugere a procedência deste apontamento.

### **2.2.7. Exame laboratorial realizado sem lastro legal e com impróprio ônus para o Município (item 3.8 do relatório técnico inicial)**

No que se refere a este apontamento, esta unidade técnica aduziu, quando da análise técnica inicial, que, quando da contratação das cantineiras pela MGS, a SMED teria determinado às caixas escolares que despendessem recursos a fim de que as profissionais realizassem exames parasitológicos, haja vista haver uma norma que, pretensamente, obrigaria que as cantineiras fizessem o citado exame semestralmente, algo que não vinha ocorrendo.

No entanto, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Saúde, não se encontrou a norma que, supostamente, exigia a realização dos exames nessa periodicidade. Ademais, verificou-se que no contrato pactuado entre a MGS e o Município de Belo Horizonte havia previsão de que caberia à empresa arcar com os exames admissionais e os essenciais ao exercício das atividades laborais, como seria o caso dos exames parasitológicos.

Diante disso, esta unidade técnica ressaltou que a Secretaria Municipal de Educação realizou despesa não prevista na legislação, cujo pagamento, caso exigível, deveria estar a cargo da empresa estatal, a qual assumiu a responsabilidade pelos custos dos exames admissionais.

Desta feita, entendeu-se que a SMED autorizou, irregularmente, a realização e pagamento dos exames pelas caixas escolares, motivo pelo qual deveria ser comprovado o reembolso dos exames pela MGS, sob pena de restar configurado dano ao erário.

No que se refere a este apontamento, sugeriu-se que fosse citada para apresentar defesa a Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação.

#### **2.2.7.1. Razões de Defesa**

Conforme referido alhures, a Sra. Ângela Dalben não se manifestou nos autos após citada. Todavia, quando de sua manifestação anteriormente à decisão acerca do pedido cautelar, a representada chegou a realizar algumas considerações acerca deste apontamento (fl. 89v). Confira-se:

Como já esposado em manifestação anterior, não foi aceito em juízo, a migração dos trabalhadores sem acerto pleno pelas caixas escolares. Mas,



**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*



como se tratava de um processo de demissão pela Caixa e admissão pela MGS sem nenhum dia de intervalo entre final/início do contrato, foi acordado com o próprio sindicato para menor tumulto nas escolas e menos impacto para os trabalhadores, que exames realizados a menos de seis meses seriam aceitos como admissionais para a MGS, assim como os admissionais nos laboratórios credenciados da MGS valeriam e valeram como demissionais para a caixa, assim como os periódicos de fezes para quem manipula alimentos seriam aceitos como admissional para a MGS.

Ao final, tivemos aproximadamente 5.500 (cinco mil e quinhentos) exames promovidos pela MGS aproveitados pelas caixas escolares como demissionais, 700 (setecentos) exames periódicos promovidos pelas Caixas Escolares aproveitados pela MGS como admissionais e os outros restantes que dada autonomia da Caixa como ente privado não fizeram cumprir o Acordo e repetiram exames no âmbito demissional/admissional. Se este Tribunal entender por bem que os exames realizados pelas Caixas devem ser ressarcidos pela MGS porque foram por ela compartilhados a recíproca também se aplicariam e deveriam as Caixas repor à MGS metade do valor dos exames demissionais que acabou realizando em nome das escolas. Mas isso não teria sentido vez que o compartilhamento de exames fez parte do Acordo de migração embora seja detalhe tão diminuto que não tenha constado do texto.

A Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo também se manifestou acerca deste apontamento nos seguintes termos (peça nº 59 no SGAP):

Apesar de ser esta uma falha imputadas a MGS e não a nós, temos o dever de esclarecer que na migração dos trabalhadores das caixas escolares para a MGS, não foram feitos exames demissionária pelas caixas escolares. O exame admissional da empresa serviu como o demissional que consta das pastas funcionais que podem a qualquer tempo ser requeridas das escolas como prova.

Entendemos que a despesa de 2 exames e a retirada dos trabalhadores para um demissional e um admissional seria despesa pública desarrazoada. Assim, ocorreu apenas um exame pago pra MGS e este foi encartado nos processos como demissional.

A única exceção foi o de fezes que é exame de rotina das cantineiras (realizado a cada 6 meses) que demos autorização para as escolas fazerem por conveniência de já terem esta prática com tais profissionais e para que não se exigisse que as cantineiras saíssem duas vezes: uma para ir ao laboratório da MGS e mais uma para o exame demissional que já exigia tal exame pronto. Como as escolas já faziam com coleta de material na escola como rotina, sem necessidade de dispensa de trabalhadoras, achamos natural que assim procedessem e que no dia do demissional/admissional este já estivesse feito.

Esta, portanto, não foi uma decisão de lucro da empresa para se beneficiar de não pagar um exame de fezes, até porque já havia se incumbido de fazer todo o processo médico que seria muito mais custoso para nós com cada escola



**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*



contratando perícias de mercado do que da MGS usando sua própria estrutura interna.

Enfim, esta é uma questão que cabe a MGS discutir, mas não achamos justo supor que tenha sido uma exploração da empresa que na verdade arcou com os exames praticamente sozinha, a esta exceção, que se justificou muito mais por conforto da própria Rede Municipal de Educação não ter ausência de cantineiras por 2 dias e poder fazerem a coleta como sempre faziam a cada 6 meses. Frise-se que muitas tinham exames atualizados e nem precisaram renovar no demissional/admissional. A disposição, colocamos as pastas funcionais dos 6.000 trabalhadores para que se verifique quem patrocinou na verdade os demissionais desta turma foi a MGS

Por fim, o Sr. Gilmar Fava Carrara, em que pese não ter sido citado nos autos para apresentar defesa, mas sim intimado para prestar esclarecimentos acerca do cumprimento do acordo judicial, houve por bem manifestar-se nos seguintes termos (peça nº 34 no SGAP):

Quanto aos exames laboratoriais, reiteramos a informação de que os custos arcados pela MGS dizem respeito aos exames admissionais, realizados por equipe própria e por clínicas/laboratórios credenciados, em razão de obrigação legal prevista pela legislação trabalhista. Consta dos autos declaração advinda da Superintendência de Gestão de Pessoas da MGS, com o ateste correspondente.

#### **2.2.7.2. Análise Técnica**

No que tange à questão da despesa com os exames parasitológicos, deve-se ressaltar que as alegações das gestoras da SMED quanto a este aspecto causam certo estranhamento, haja vista que se mostram incongruentes em alguns pontos.

Antes da autuação dos documentos que compõe este processo, houve uma troca de comunicações entre o Tribunal de Contas e a Secretaria Municipal de Educação. No âmbito do Ofício n. 10401/2018 (fls. 10-10v), a Presidência deste Tribunal solicitou que a Secretária Municipal de Educação esclarecesse as razões para “exigir dos Diretores de Caixa Escolar a disponibilização às cantineiras do valor de R\$100,00 para exame parasitológico (EPF e Coprocultura), nitidamente admissional, de obrigação do empregador (MGS)”.

A Secretária Municipal de Educação respondeu ao questionamento por meio do Ofício nº 13768/2018 (fls. 25-26v.), no qual assim afirmou:

[...] A MGS, com toda naturalidade de quem domina a gestão de mão de obra em questão, mencionou os exames parasitológicos recentes das cantineiras, posto que, como eram apenas demissão e admissão formais e tratando-se, na verdade, de migração de trabalhadores, o exame periódico obrigatório realizado dentro de seis meses poderia servir para o demissional e o admissional, conforme acordado entre categoria sindical e parceiros. Qual não foi nossa surpresa ao descobrirmos, que nossas cantineiras nunca haviam



**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*



feito tal exame, nem na admissão, e, muito menos, vinham-no repetindo de seis em seis meses como determina a legislação da Anvisa Portaria 2619/2011, cópia anexa.

Reconhecendo a gravidade da situação e o risco que ela provocava em nossas crianças, mas sem criar alarido, determinamos a imediata realização dos exames, dispensando, inclusive, as escolas de fazerem cotação de mercado para tal contratação, uma vez que a considerávamos urgente. Nós mesmos o realizamos, encontrando o preço médio de R\$100,00.

[...]

Por isso, entendemos por bem do melhor interesse público e pensando na urgência de salvaguardar a proteção da saúde das crianças [...] decidimos promover, por nossa conta, o exame parasitológico como exame periódico, independentemente de o profissional migrar ou não. [...]

Veja, na manifestação da Sra. Ângela Dalben, reproduzida acima, a gestora sinaliza que a opção pela realização dos exames parasitológicos às expensas das caixas escolares se deu não em razão de esse exame se caracterizar como admissional, mas sim por ser um exame que deveria ser feito com frequência semestral por determinação normativa e que não vinha sendo feito pelas cantineiras, nem no processo de admissão, nem semestralmente.

Já na manifestação da Sra. Natália, a gestora dá a entender que as cantineiras faziam sim, rotineiramente, o exame, e, por certa conveniência, decidiu-se aproveitar esses exames periódicos como exames admissionais. Confira-se trecho da manifestação da defendente:

A única exceção foi o de fezes que é exame de rotina das cantineiras (realizado a cada 6 meses) que demos autorização para as escolas fazerem por conveniência de já terem esta prática com tais profissionais e para que não se exigisse que as cantineiras saíssem duas vezes: uma para ir ao laboratório da MGS e mais uma para o exame demissional que já exigia tal exame pronto. Como as escolas já faziam com coleta de material na escola como rotina, sem necessidade de dispensa de trabalhadoras, achamos natural que assim procedessem e que no dia do demissional/admissional este já estivesse feito.

Para além dessas incongruências nas manifestações, cumpre registrar que, em relação à portaria mencionada pela Sra. Ângela Dalben, esta unidade técnica, em pesquisa sobre o tema, verificou que a disposição normativa referida não provém da ANVISA, mas sim da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo e, portanto, não tem aplicabilidade à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Diante disso, esta unidade técnica concluiu, no relatório técnico inicial, que a SMED teria realizado despesa não prevista na legislação, cujo pagamento, caso exigível, deveria ser atribuído à MGS que assumiu a responsabilidade pelos custos dos exames admissionais.



**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*



Cumpra registrar que a Sra. Natália, ao se manifestar acerca da questão, não esclareceu qual a norma que exigiria que as cantineiras fizessem o exame parasitológico com periodicidade semestral e, dado que a Sra. Ângela Dalben se manteve inerte, nada foi esclarecido a esse respeito.

Feitas essas considerações acerca da aparente contradição nas manifestações das representadas, bem como sobre a omissão quanto ao esclarecimento em torno da norma que fundamentaria a realização semestral dos exames pelas cantineiras, algumas constatações podem ser realizadas neste momento.

Primeiro, a partir das considerações das defendentes resta claro que houve um “acerto” informal entre a SMED e a MGS para que os exames realizados no processo de transição pudessem ser interpretados como demissionais para as caixas escolares e admissionais para a MGS. No entanto, este “acerto” entre as partes se deu à margem das determinações contratuais, o que é inaceitável quando se está diante da gestão de recursos públicos. Caso se observe o conteúdo das cláusulas do contrato firmado entre o Município e a empresa pública, constata-se que, por determinação contratual, caberia à MGS arcar com os exames admissionais, não havendo qualquer estipulação no sentido de haver uma “divisão” entre os exames. Vejam algumas cláusulas presentes no contrato concernente aos postos de trabalho das cantineiras (fls. 207 a 218. do anexo IV):

#### **CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

##### **8.2 Da MGS**

8.2.9 Responsabilizar-se pelas obrigações legais, convencionais e contratuais, decorrentes das relações empregatícias do seu pessoal, exceto aquelas provenientes de ônus trabalhista por desvio de função dos empregados ou por outros motivos comprovadamente provocados e permitidos pelo **CONTRATANTE** (o que deverá ser apurado em processo administrativo) contrários à legislação, à Convenção Coletiva de Trabalho, ao Contrato de Trabalho e a este Contrato;

[...]

8.2.36 [...] m) Fornecer ao **CONTRATANTE** Atestado de Saúde Ocupacional – ASO nos primeiros 15 (quinze) dias após o início da prestação dos serviços, bem como realizar exames específicos previstos na NR-07 da Portaria 3.214 do Ministério do Trabalho (grifos no original)

Repise-se, ainda que esse “acerto” entre a MGS e a SMED tenha sido, de alguma forma, vantajoso para as caixas escolares, como alegam as representadas, ele deveria ter constado nas cláusulas contratuais. O trato com a coisa pública não admite certas informalidades que se mostram aceitáveis no âmbito das relações privadas. Os contratos firmados pela Administração Pública, ressalvadas hipóteses muito específicas não aplicáveis ao presente caso, devem ser escritos, sob pena de nulidade. Confira-se, nesse sentido, o que dispõe o artigo 60 da Lei n. 8666/1993:



**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*



Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.** (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, tem sido o posicionamento deste Tribunal de Contas:

REPRESENTAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ANTES DA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO. CONTRATO VERBAL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO OBJETO. REEMBOLSO DE DESPESAS COM DESLOCAMENTO DE ADVOGADO CONTRATADO. RESTRIÇÃO ÀS DESPESAS DE CARÁTER EVENTUAL E SUBMETIDAS A LIMITE MÁXIMO. TERMO ADITIVO EXTEMPORÂNEO. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Constatada a inoccorrência da prescrição da pretensão punitiva, rejeita-se a prejudicial de mérito arguida pelo Órgão Ministerial.
2. A prestação dos serviços antes da realização dos atos do procedimento de justificação da inexigibilidade e da formalização do contrato afronta o art. 60 da Lei n. 8.666/93, em face da realização de despesas sem lastro contratual.

[...]

A cláusula geral relacionada à formalização dos contratos públicos é veiculada no art. 60 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

[...]

**A disposição legal impõe, portanto, a redução a termo das obrigações assumidas pela Administração Pública, como corolário dos princípios constitucionais do caput do art. 37, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.**

Essa medida visa, ademais, conferir ao órgão público e, em última instância, à própria sociedade a garantia contra riscos ínsitos às contratações não formalizadas, como o desvio de objeto, a atribuição de preço superior ao de mercado, a deficiência de qualidade, entre tantos outros.

**Assim, dentro do ordenamento jurídico vigente, é nulo e desprovido de efeitos qualquer ajuste verbal de direitos e obrigações recíprocas que envolva a Administração Pública,** com a restrita ressalva das compras de até R\$4.000,00 (quatro mil reais), valor vigente à época dos fatos, realizadas sob o regime de adiantamento.



**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*



Fora dessa hipótese excepcional, as despesas realizadas com a aquisição de bens ou com a prestação de serviços sem a devida formalização em instrumento escrito são irregulares, por ausência de lastro contratual.

[...]

Assentada, pois, a nulidade do acordo de vontades não formalizado no âmbito da Administração Pública, há que se reconhecer que a sua declaração tem efeitos ex tunc, operando desde a origem do ato praticado com infração à lei, **além de gerar a obrigação de indenizar eventual prejuízo e a responsabilidade de quem deu causa.**

(Representação n. 859.176, Rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Segunda Câmara. 02/05/2019)

Conclui-se, portanto, que o acordo informal mencionado é irregular e deve ser considerado nulo, nos termos do artigo 60, parágrafo único da Lei n. 8666/1993. Ademais, o contrato verbal entabulado entre as partes se afigura grave violação à norma legal, mostrando-se pertinente o sancionamento da Sra. Ângela Dalben, com fulcro nos artigos 83 e 85 da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, dada a nulidade referida e constatando-se que o “acerto” informal entre as partes acarretou indevida assunção pelas caixas escolares de obrigações que, por força de determinação contratual, pertenciam à MGS, esta unidade técnica sugere que o Tribunal de Contas de Minas Gerais determine à Secretária Municipal de Educação que, com fundamento no artigo 47, *caput* e §1º da Lei Complementar n. 102/2008, adote medidas administrativas com o fim de reaver às caixas escolares o valor indevidamente despendido, sendo que, na hipótese de não haver êxito com tais medidas, que proceda a abertura de tomada de contas especial. Sugere, ainda, que a Controladoria Geral do Município seja intimada para que, com fulcro no artigo 74, inciso IV, da Constituição da República acompanhe o cumprimento das medidas mencionadas.

### **3.CONCLUSÃO**

Após a análise das razões de defesa ofertadas pelos representados, esta unidade técnica manifesta-se pela **procedência integral dos seguintes apontamentos:**

1. Irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei nº 8666/1993 – Ausência de 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. 8666/1993 (**item 2.2.4 deste relatório técnico**);
2. Irregularidade da dispensa de licitação realizada com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993 – Ausência de adequada demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado (**item 2.2.5 deste relatório técnico**);



**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*



3. Irregularidade da dispensa de licitação realizada – Da impossibilidade de contratação por dispensa de empresa em exercício de atividade econômica (**item 2.2.6 deste relatório técnico**);
4. Irregularidade na determinação de demissão dos funcionários das caixas escolares, infringência às normas que regem as Organizações da Sociedade Civil e ausência de economicidade (**item 2.2.3 deste relatório técnico**); e,
5. Exame laboratorial realizado sem lastro legal e com impróprio ônus para o Município (item 2.2.7 deste relatório técnico).

Manifesta-se, ainda, pela procedência parcial do seguinte apontamento:

1. Nulidade do acordo celebrado entre SMED, MGS, Ministério Público do Trabalho e Sind-REDE/BH na Justiça do Trabalho e direcionamento da contratação à MGS (**item 2.2.1 deste relatório técnico**).

Em razão das irregularidades encontradas, propõe-se a **aplicação de multa** aos agentes públicos representados de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16), nos seguintes termos:

- à Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.3, 2.2.1 e 2.2.7** do presente relatório;
- à Sra. Natália Raquel Ribeiro de Araújo, Subsecretária de Planejamento, Gestão e Finanças, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.3 e 2.2.1** do presente relatório;
- ao Sr. Rogério Pena Siqueira, Diretor Presidente da MGS, à época, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5, 2.2.6 e 2.2.1** do presente relatório;
- à Sra. Débora Gonçalves Fagundes Dumont de Rezende, Gerente de Contratos, Licitações e Termos de Parceria, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6** do presente relatório;
- ao Sr. Marlus Keller Riani, Procurador-Geral Adjunto, à época, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6** do presente relatório; e,
- à Sra. Renata Duarte Gomes, Assessora Jurídica, em razão das irregularidades verificadas nos itens **2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6** do presente relatório.



**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*



Conclui, ainda, pela **procedência das razões de defesa**, retificando a análise inicial para afastar a ocorrência de irregularidades concernentes ao seguinte apontamento:

- Ausência de urgência para fins de possível fundamentação da dispensa de licitação realizada no artigo 24, inciso III da Lei nº 8666/1993 (**item 2.2.2 deste relatório técnico**);

Esta unidade técnica sugere que, em razão das irregularidades verificadas nos itens 2.2.4 e 2.2.6 do presente relatório, seja recomendado à Secretaria Municipal de Educação do Município de Belo Horizonte, com fulcro no artigo 3º, inciso XVIII, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que, a partir da data de julgamento do presente processo, abstenha-se de renovar contratos vigentes ou de contratar a MGS com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei n. 8666/1993.

Sugere, ainda, que o teor da decisão proferida por este Tribunal de Contas com relação ao contrato em questão seja remetido, via ofício, à Câmara Municipal de Belo Horizonte, ao Ministério Público do Trabalho, ao Ministério Público Estadual e à 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte a fim de que adotem as medidas que julgarem pertinentes.

Por fim, sugere que, em razão das irregularidades verificadas no item 2.2.7 do presente relatório, seja determinado à Sra. Ângela Dalben, Secretária Municipal de Educação, que, com fundamento no artigo 47, *caput* e §1º da Lei Complementar n. 102/2008, adote medidas administrativas com o fim de reaver às caixas escolares o valor indevidamente despendido, sendo que, na hipótese de não haver êxito com tais medidas, que promova a abertura de tomada de contas especial. Sugere, ainda, que a Controladoria Geral do Município seja intimada para que, com fulcro no artigo 74, inciso IV, da CR/1988, acompanhe o cumprimento das medidas anteriormente mencionadas.

Em atendimento ao despacho do conselheiro relator (peça nº 86 no SGAP), encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão – CFAA para manifestação quanto à matéria que lhe é pertinente.

Belo Horizonte, 18 de maio de 2021.

**André Santos Viana**  
Analista de Controle Externo  
TC 3195-7

**Denise Maria Delgado**  
Analista de Controle Externo  
Coordenadora da CFAMGBH