



OFÍCIO Nº 0456 SERV-PUBLICA/19 - PRES

Goiânia, 08 de abril de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
LISSAUER VIEIRA
PRESIDENTE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
NESTA

Assunto: Comunica Decisão. Denúncia. Processo nº 201300047002571.

Senhor Presidente,

1. Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos membros integrantes de seu **Tribunal Pleno**, prolatou decisão, conforme **Acórdão nº 439**, de 13 de março de 2019, após exame, exposição e discussão dos autos em epígrafe, que tratam de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO, para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio.

2. Nos termos da decisão, acolhendo o Relatório e Voto do Excelentíssimo Senhor Relator, Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejeta, **ACORDOU** esta Corte, dentre outras deliberações, em julgar procedente a denúncia supracitada, assinando o prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO, para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando, inclusive, um cronograma de cumprimento da decisão, e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Respeitosamente,


Conselheiro Celmar Rech
PRESIDENTE

Anexos: Cópia do Acórdão nº 439/2019 e do Relatório/Voto.

Nome Legível: _____

Cargo/Função: _____

Matricula ou Documento: _____

Data: ___/___/___ Hora: ___:___

Assinatura: _____

11/04



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

PROCESSO N° : 201300047002571/311
ÓRGÃO : Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO
INTERESSADO : Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO
ASSUNTO : 311-PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO - ATOS-DENÚNCIA
RELATOR : SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
AUDITOR : FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES DA SILVA
PROCURADOR : EDUARDO LUZ GONÇALVES

ACÓRDÃO

EMENTA: Processo de fiscalização. Denúncia. Terceirização de mão-de-obra. Princípio do concurso público. Procedência. Fixação de prazo para regularização e multa por descumprimento.

Vistos, oralmente expostos e discutidos os presentes Autos n.º 201300047002571/311, que tratam de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio, cujo relatório e voto são partes integrantes deste,

ACORDA

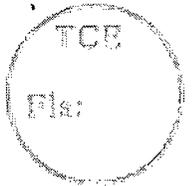
o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, pelos votos dos integrantes do Tribunal Pleno, em julgar pela procedência da denúncia ofertada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, para assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando um cronograma de cumprimento da decisão e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fixar multa por descumprimento desta decisão, com fundamento no art. 112, inciso VII da Lei n.º 16.168/07 e suas alterações, no valor de R\$ 19.750,86 (dezenove mil setecentos e cinquenta reais e oitenta e seis centavos), no percentual mínimo de 30% (trinta por cento).

Oficiar da decisão de mérito o Excelentíssimo Governador do Estado, a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual, nos termos do art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno, bem como intimação do denunciante acerca da decisão.

Ao Serviço de Publicações e Comunicações

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

Processo nº 201300047002571

Assinado por CELMAR RECH
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Presidente assinante



Assinado por SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Relator assinante



Assinado por EDSON JOSÉ FERRARI
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por CARLA CINTIA SANTILLO
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheira assinante



Assinado por SAULO MARQUES MESQUITA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por HELDER VALIN BARBOSA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Procurador assinante





PROCESSO Nº : 201300047002571/311
ÓRGÃO : Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO
INTERESSADO : Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO
ASSUNTO : 311-PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO - ATOS-DENÚNCIA
RELATOR : SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
AUDITOR : FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES DA SILVA
PROCURADOR : EDUARDO LUZ GONÇALVES

RELATORIO

Tratam os autos de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio.

Noticia o denunciante que tais avenças resultam da violação da exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargos ou empregos públicos, bem como do salário a maior percebido pelos contratados terceirizados em detrimento dos concursados que exercem a mesma função.

Para fundamentar sua denúncia cita os Editais dos Pregões n.º 001/2013 e n.º 003/2013.

Citado o IPASGO, apresentou suas razões de justificativa (fls. 71/96, evento 1).

O Serviço de Análise Prévia de Editais e Licitação, em Instrução Técnica de nº 395/2013 (fls. 99/100, evento 1), propugnou pela oitiva da SEGPLAN.

Em resposta, a SEGPLAN (fls. 103/107, evento 1) apresentou a deliberação do CONSIND - Conselho Estadual de Políticas Salariais e Relações Sindicais, acenando positivamente à realização de concurso.

Novamente ouvido o IPASGO (112/117, evento 1), propugnou pela celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, o qual, embora minutado, não foi objeto de assinatura pelos entes interessados, sob o argumento que os concursos públicos haviam sido suspensos pelo Estado (fls. 165/239, evento 2).

Instada novamente a se manifestar, a Unidade Técnica sugeriu seja dado prosseguimento à pactuação do TAG (Instrução Técnica nº 3/2017).

O Ministério Público de Contas, em Parecer (fls. 242/260, evento 2), opinou pela procedência da denúncia, possibilidade de assinatura do TAG e a instauração de Tomada de Contas Especial.



O Auditor, por sua vez (evento 4), requer a procedência da denúncia com a fixação de prazo para assinatura do TAG e, não havendo, aplicação de multa e instauração de Tomada de Contas Especial.

É o relatório.

VOTO

O SINDIPÚBLICO denuncia a substituição de mão-de-obra efetiva por terceirizada pelo IPASGO ao longo dos anos, em ofensa ao princípio do concurso público, previsto no inciso II, do art. 37 da CF/88.

Segundo a denúncia, a instauração dos Processos n.ºs 4-9-1794661/2012 e 4-9-1789339/2012, destinados à licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Auditoria Autorizativa em Serviços de Saúde, bem como empresa especializada na prestação de serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional com fornecimento de mão de obra, ferem o princípio do concurso público, por acarretar em substituição de mão-de-obra.

O Relator buscou obter a solução pacífica do conflito com a assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão, inicialmente sinalizado positivamente pelo Estado, porém, ao final, sem êxito.

Nas licitações indicadas estavam previstas as contratações de: 20 Auditores Médicos, 4 Médicos do Trabalho, 3 Enfermeiros do Trabalho, 2 Técnicos em Segurança do Trabalho, 22 Auxiliares de Saúde Bucal, 50 Analistas - Técnico Administrativo - Nível 1, 15 Analistas - Técnico Administrativo - Nível II, 140 Assistentes - Técnico Administrativo, 30 Operadores de *Call Center*, 4 Encarregados de *Call Center* e 10 Ascensoristas.

O princípio do concurso público é a regra matriz para toda admissão de pessoal da Administração Pública (art. 37, II, CF/88), excepcionada na hipótese de contratação temporária por excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88).

No Decreto-Lei n.º 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública no âmbito da União, previu como premissa no art. 10 (Capítulo III) a descentralização: "*A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada*" e, em seu § 7º, que "*Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução*" (g.n.).

O art. 3º da Lei 5.645/70 estabelece que "*As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º do Dec. 200/67*" (g.n.).



Com a alteração trazida à Lei n.º 6.019/74 pela Lei n.º 13.429/2017, a qual não dispunha sobre limites à terceirização, instituiu-se a celeuma acerca da possibilidade jurídica da terceirização inclusive para atividade-fim de qualquer empresa.

Essa interpretação somente foi sanada com a Reforma Trabalhista, por advento da Lei n.º 13.467/2017, que alterou novamente a Lei n.º 6.019/74, deixando expressa a possibilidade:

"Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

"Art. 5º-A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal. (g.n.)

O art. 1º do Decreto nº 2.271/97, que regulamentava a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional previa que podiam ser executados indiretamente os serviços de *conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações*.

O Decreto n.º 9.507/2018, que sucedeu o Decreto nº 2.271/97, não delimitou quais atividades são passíveis de terceirização, apenas vedou os serviços "I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal" (art. 3º).

Porém, no § 1º do mesmo artigo, dispôs que "Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado".

Nas atividades relacionadas ao poder de polícia e consentimento, entretanto, vetou inclusive os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios:

§ 2º. Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. (g.n.)

Para efeito de preterição da ordem de classificação em concurso público, o STF decidiu: "Conforme orientação pacífica desta Corte, a ocupação precária por terceirização para desempenho de atribuições idênticas às de cargo efetivo vago, para o qual há candidatos aprovados em concurso público vigente, configura ato equivalente à preterição da ordem de classificação no certame,



ensejando o direito à nomeação" (ARE 776.070-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 22/3/2011; ARE 649.046-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 13/9/2012; ARE 774137 AgR-2ºJULG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 28-10-2014).

O doutrinador goiano Fabrício Motta¹, Procurador de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, define concurso:

O regime democrático é marcado pela titularidade do poder conferida aos cidadãos, e de tal assertiva decorre o direito de participar ativamente do exercício e do controle das funções estatais. Por outro lado, o princípio isonômico determina um equânime tratamento dos cidadãos, de acordo com sua situação pessoal, não havendo amparo para tratamento injustificadamente privilegiado ou desfavorecido por parte do Estado. Também não se pode olvidar que, analogicamente ao que ocorre com o princípio da "vantajosidade" encontrado no procedimento licitatório, o concurso deve objetivar selecionar os mais aptos para titularizar as posições estatais, em atendimento ao princípio da eficiência administrativa. Conjugando-se as três idéias, conclui-se que **o acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, precedido de um procedimento impessoal, onde se assegure igualdade de oportunidade a todos os interessados em concorrer para exercer os cargos oferecidos pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados mediante critérios objetivos.** (grifamos)

O Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado contrário à configuração de ato de improbidade em caso de contratação temporária sem concurso público:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA MUNICIPAL. **CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO).** ART. 11 DA LEI 8.429/92. 1. **Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, a contratação de servidores públicos sem concurso público baseada em legislação local não configura improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.** A propósito: AgRg no REsp 1358567 / MG, desta relatoria, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013. 2. Agravo interno não provido. (Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES. 1ª Turma. DJe 31/10/2018) (g.n.)

Nota-se que a evolução da legislação aplicada ao instituto da terceirização não alcança, em sua plenitude, a Administração Pública, haja vista, sobretudo, o princípio do concurso público.

Dentre as atividades relacionadas no edital da licitação objeto desta representação do SINDIPÚBLICO, verifica-se que algumas delas encontram atividades relacionadas à atividade-fim do IPASGO e com cargos e carreiras públicas correspondentes e definidas na estrutura administrativa do Estado de Goiás, merecendo a tutela desse Sodalício.

¹ Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos 1. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 27, set./out. 2004. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=503335>>. Acesso em: 22 nov. 2010



Quanto a proposta de determinação de prazo para assinatura do TAG, ofertada pelo MPC e pela Auditoria (eventos 2 e 4), entendo já ter sido oportunizada a celebração do termo, em mais de um momento processual, a qual foi rechaçada pela Autarquia. Sendo um documento de propositura voluntária, de origem bilateral, julgo inviável a determinação para sua assinatura e, sim, a expedição de comando para regularização jurídica da situação fática.

Em relação à sugestão de instauração de Tomada de Contas Especial, entendo, *data maxima venia*, não restar configurado nos autos o requisito do dano erário, visto que não há demonstração de que os serviços contratados não tenham sido efetivamente prestados.

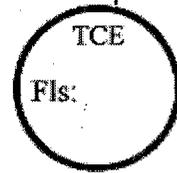
Ante o exposto, voto pela procedência da denúncia ofertada pelo SINDIPÚBLICO, para assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando um cronograma de cumprimento da decisão e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fixar multa por descumprimento desta decisão, com fundamento no art. 112, inciso VII da Lei n.º 16.168/07 e suas alterações, no valor de R\$ 19.750,86 (dezenove mil setecentos e cinquenta reais e oitenta e seis centavos), no percentual mínimo de 30% (trinta por cento).

Oficiar da decisão de mérito o Excelentíssimo Governador do Estado, a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual, nos termos do art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno, bem como intimação do representante acerca da decisão.

Goiânia, 26 de fevereiro de 2019.

Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota
Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA

RELATÓRIO/VOTO Nº 41/2019 - GCST

Digitally signed by SEBASTIAO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA:23179333120

Date: 2019.02.28 16:25:27 -03:00

Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital



A PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE,
À COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO
FINANÇAS E ORÇAMENTO.
Em 18/05/2019
Sebastião Tejota
1º Secretário





**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
ESTADO DE GOIÁS
A CASA DO POVO



PROCESSO LEGISLATIVO
Nº 2019002694

Data Autuação: 15/05/2019 **Nº Ofício:** 0456 - TCE
Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
Autor: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
Tipo: COMUNICADO
Subtipo: GERAL
Assunto: COMUNICAÇÃO. DENÚNCIA. PROCESSO Nº 201300047002571.



2019002694



OFÍCIO Nº 0456 SERV-PUBLICA/19 - PRES

Goiânia, 08 de abril de 2019

A Sua Excelência o Senhor
LISSAUER VIEIRA
PRESIDENTE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
NESTA



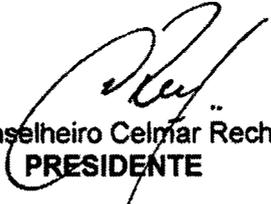
Assunto: Comunica Decisão. Denúncia. Processo nº 201300047002571.

Senhor Presidente,

1. Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos membros integrantes de seu **Tribunal Pleno**, prolatou decisão, conforme **Acórdão nº 439**, de 13 de março de 2019, após exame, exposição e discussão dos autos em epígrafe, que tratam de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO, para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio.

2. Nos termos da decisão, acolhendo o Relatório e Voto do Excelentíssimo Senhor Relator, Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejeta, **ACORDOU** esta Corte, dentre outras deliberações, em julgar procedente a denúncia supracitada, assinando o prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO, para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando, inclusive, um cronograma de cumprimento da decisão, e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Respeitosamente,


Conselheiro Celmar Rech
PRESIDENTE

Anexos: Cópia do Acórdão nº 439/2019 e do Relatório/Voto.

Nome Legível: _____

Cargo/Função: _____

Matrícula ou Documento: _____

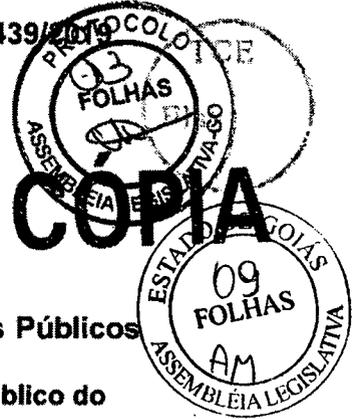
Data: ____/____/____ Hora: ____:____

Assinatura: _____

11/04



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS



PROCESSO Nº : 201300047002571/311
ÓRGÃO : Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO
INTERESSADO : Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO
ASSUNTO : 311-PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO - ATOS-DENÚNCIA
RELATOR : SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
AUDITOR : FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES DA SILVA
PROCURADOR : EDUARDO LUZ GONÇALVES

ACÓRDÃO

EMENTA: Processo de fiscalização. Denúncia. Terceirização de mão-de-obra. Princípio do concurso público. Procedência. Fixação de prazo para regularização e multa por descumprimento.

Vistos, oralmente expostos e discutidos os presentes Autos n.º 201300047002571/311, que tratam de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio, cujo relatório e voto são partes integrantes deste,

ACORDA

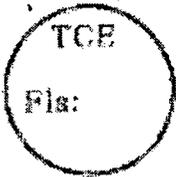
o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, pelos votos dos integrantes do Tribunal Pleno, em julgar pela procedência da denúncia ofertada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO, para assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando um cronograma de cumprimento da decisão e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fixar multa por descumprimento desta decisão, com fundamento no art. 112, inciso VII da Lei n.º 16.168/07 e suas alterações, no valor de R\$ 19.750,86 (dezenove mil setecentos e cinquenta reais e oitenta e seis centavos), no percentual mínimo de 30% (trinta por cento).

Oficiar da decisão de mérito o Excelentíssimo Governador do Estado, a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual, nos termos do art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno, bem como intimação do denunciante acerca da decisão.

Ao Serviço de Publicações e Comunicações

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

Processo nº 201300047002571

Assinado por CELMAR RECH
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Presidente assinante



Assinado por SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Relator assinante



Assinado por EDSON JOSÉ FERRARI
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por CARLA CINTIA SANTILLO
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheira assinante



Assinado por SAULO MARQUES MESQUITA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por HELDER VALIN BARBOSA
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Conselheiro assinante



Assinado por FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Data: 13/03/2019 15:14
Função: Procurador assinante





Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA



PROCESSO Nº : 201300047002571/311
ÓRGÃO : Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO
INTERESSADO : Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO
ASSUNTO : 311-PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO - ATOS-DENÚNCIA
RELATOR : SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA
AUDITOR : FLÁVIO LÚCIO RODRIGUES DA SILVA
PROCURADOR : EDUARDO LUZ GONÇALVES

RELATORIO

Tratam os autos de denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - SINDIPÚBLICO noticiando irregularidades em licitações realizadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços em sua área fim e meio.

Noticia o denunciante que tais avenças resultam da violação da exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargos ou empregos públicos, bem como do salário a maior percebido pelos contratados terceirizados em detrimento dos concursados que exercem a mesma função.

Para fundamentar sua denúncia cita os Editais dos Pregões n.º 001/2013 e n.º 003/2013.

Citado o IPASGO, apresentou suas razões de justificativa (fls. 71/96, evento 1).

O Serviço de Análise Prévia de Editais e Licitação, em Instrução Técnica de nº 395/2013 (fls. 99/100, evento 1), propugnou pela oitiva da SEGPLAN.

Em resposta, a SEGPLAN (fls. 103/107, evento 1) apresentou a deliberação do CONSIND - Conselho Estadual de Políticas Salariais e Relações Sindicais, acenando positivamente à realização de concurso.

Novamente ouvido o IPASGO (112/117, evento 1), propugnou pela celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, o qual, embora minutado, não foi objeto de assinatura pelos entes interessados, sob o argumento que os concursos públicos haviam sido suspensos pelo Estado (fls. 165/239, evento 2).

Instada novamente a se manifestar, a Unidade Técnica sugeriu seja dado prosseguimento à pactuação do TAG (Instrução Técnica nº 3/2017).

O Ministério Público de Contas, em Parecer (fls. 242/260, evento 2), opinou pela procedência da denúncia, possibilidade de assinatura do TAG e a instauração de Tomada de Contas Especial.



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA

O Auditor, por sua vez (evento 4), requer a procedência da denúncia com a fixação de prazo para assinatura do TAG e, não havendo, aplicação de multa e instauração de Tomada de Contas Especial.

É o relatório.

VOTO

O SINDIPÚBLICO denuncia a substituição de mão-de-obra efetiva por terceirizada pelo IPASGO ao longo dos anos, em ofensa ao princípio do concurso público, previsto no inciso II, do art. 37 da CF/88.

Segundo a denúncia, a instauração dos Processos n.ºs 4-9-1794661/2012 e 4-9-1789339/2012, destinados à licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Auditoria Autorizativa em Serviços de Saúde, bem como empresa especializada na prestação de serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional com fornecimento de mão de obra, ferem o princípio do concurso público, por acarretar em substituição de mão-de-obra.

O Relator buscou obter a solução pacífica do conflito com a assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão, inicialmente sinalizado positivamente pelo Estado, porém, ao final, sem êxito.

Nas licitações indicadas estavam previstas as contratações de: 20 Auditores Médicos, 4 Médicos do Trabalho, 3 Enfermeiros do Trabalho, 2 Técnicos em Segurança do Trabalho, 22 Auxiliares de Saúde Bucal, 50 Analistas - Técnico Administrativo - Nível 1, 15 Analistas - Técnico Administrativo - Nível II, 140 Assistentes - Técnico Administrativo, 30 Operadores de *Call Center*, 4 Encarregados de *Call Center* e 10 Ascensoristas.

O princípio do concurso público é a regra matriz para toda admissão de pessoal da Administração Pública (art. 37, II, CF/88), excepcionada na hipótese de contratação temporária por excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88).

No Decreto-Lei n.º 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública no âmbito da União, previu como premissa no art. 10 (Capítulo III) a descentralização: "A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada" e, em seu § 7º, que "Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução" (g.n.).

O art. 3º da Lei 5.645/70 estabelece que "As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º do Dec. 200/67" (g.n.).



Com a alteração trazida à Lei n.º 6.019/74 pela Lei n.º 13.429/2017, a qual não dispunha sobre limites à terceirização, instituiu-se a celeuma acerca da possibilidade jurídica da terceirização inclusive para atividade-fim de qualquer empresa.

Essa interpretação somente foi sanada com a Reforma Trabalhista por advento da Lei n.º 13.467/2017, que alterou novamente a Lei n.º 6.019/74, deixando expressa a possibilidade:

"Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

"Art. 5º-A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal. (g.n.)

O art. 1º do Decreto n.º 2.271/97, que regulamentava a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional previa que podiam ser executados indiretamente os serviços de *conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações*.

O Decreto n.º 9.507/2018, que sucedeu o Decreto n.º 2.271/97, não delimitou quais atividades são passíveis de terceirização, apenas vedou os serviços "I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal" (art. 3º).

Porém, no § 1º do mesmo artigo, dispôs que "Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado".

Nas atividades relacionadas ao poder de polícia e consentimento, entretanto, vetou inclusive os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios:

§ 2º. Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. (g.n.)

Para efeito de preterição da ordem de classificação em concurso público, o STF decidiu: "Conforme orientação pacífica desta Corte, a ocupação precária por terceirização para desempenho de atribuições idênticas às de cargo efetivo vago, para o qual há candidatos aprovados em concurso público vigente, configura ato equivalente à preterição da ordem de classificação no certame,



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA

ensejando o direito à nomeação" (ARE 776.070-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 22/3/2011; ARE 649.046-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 13/9/2012; ARE 774137 AgR-2ºJULG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 28-10-2014).

O doutrinador goiano Fabrício Motta¹, Procurador de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, define concurso:

O regime democrático é marcado pela titularidade do poder conferida aos cidadãos, e de tal assertiva decorre o direito de participar ativamente do exercício e do controle das funções estatais. Por outro lado, o princípio isonômico determina um equânime tratamento dos cidadãos, de acordo com sua situação pessoal, não havendo amparo para tratamento injustificadamente privilegiado ou desfavorecido por parte do Estado. Também não se pode olvidar que, analogicamente ao que ocorre com o princípio da "vantajosidade" encontrado no procedimento licitatório, o concurso deve objetivar selecionar os mais aptos para titularizar as posições estatais, em atendimento ao princípio da eficiência administrativa. Conjugando-se as três idéias, conclui-se que **o acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, precedido de um procedimento impessoal, onde se assegure igualdade de oportunidade a todos os interessados em concorrer para exercer os cargos oferecidos pelo Estado, a quem incumbirá identificar e selecionar os mais adequados mediante critérios objetivos.** (grifamos)

O Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado contrário à configuração de ato de improbidade em caso de contratação temporária sem concurso público:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AMPARO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). ART. 11 DA LEI 8.429/92. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, a contratação de servidores públicos sem concurso público baseada em legislação local não configura improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de **improbidade** violador dos princípios da administração pública. A propósito: AgRg no REsp 1358567 / MG, desta relatoria, Primeira Turma, DJe 09/06/2015; REsp 1.248.529/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 18/09/2013. 2. Agravo interno não provido. (Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES. 1ª Turma. DJe 31/10/2018) (g.n.)

Nota-se que a evolução da legislação aplicada ao instituto da terceirização não alcança, em sua plenitude, a Administração Pública, haja vista, sobretudo, o princípio do concurso público.

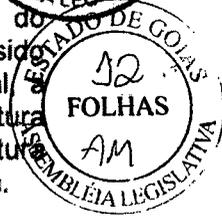
Dentre as atividades relacionadas no edital da licitação objeto desta representação do SINDIPÚBLICO, verifica-se que algumas delas encontram atividades relacionadas à atividade-fim do IPASGO e com cargos e carreiras públicas correspondentes e definidas na estrutura administrativa do Estado de Goiás, merecendo a tutela desse Sodalício.

¹ Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos 1. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 27, set./out. 2004. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=50335>>. Acesso em: 22 nov. 2010



Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA



Quanto a proposta de determinação de prazo para assinatura do TAG, ofertada pelo MPC e pela Auditoria (eventos 2 e 4), entendendo já ter sido oportunizada a celebração do termo, em mais de um momento processual qual foi rechaçada pela Autarquia. Sendo um documento de propositura voluntária, de origem bilateral, julgo inviável a determinação para sua assinatura e, sim, a expedição de comando para regularização jurídica da situação fática.

Em relação à sugestão de instauração de Tomada de Contas Especial, entendendo, *data maxima venia*, não restar configurado nos autos o requisito do dano erário, visto que não há demonstração de que os serviços contratados não tenham sido efetivamente prestados.

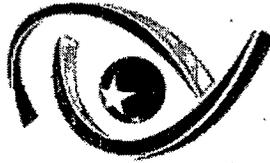
Ante o exposto, voto pela procedência da denúncia ofertada pelo SINDIPÚBLICO, para assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Chefe do Executivo e ao Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás - IPASGO para adotarem as medidas necessárias à redução dos contratos terceirizados e a substituição por servidores de provimento efetivo, em especial às atividades finalísticas de fiscalização e de auditoria, apresentando um cronograma de cumprimento da decisão e a realização de concurso público em 120 (cento e vinte) dias, respeitadas as disposições dos artigos 16 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fixar multa por descumprimento desta decisão, com fundamento no art. 112, inciso VII da Lei n.º 16.168/07 e suas alterações, no valor de R\$ 19.750,86 (dezenove mil setecentos e cinquenta reais e oitenta e seis centavos), no percentual mínimo de 30% (trinta por cento).

Oficiar da decisão de mérito o Excelentíssimo Governador do Estado, a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual, nos termos do art. 251, parágrafo único, do Regimento Interno, bem como intimação do representante acerca da decisão.

Goiânia, 26 de fevereiro de 2019.

Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota
Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO TEJOTA

RELATÓRIO/VOTO Nº 41/2019 - GCST

Digitally signed by SEBASTIAO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA:23179333120

Date: 2019.02.28 16:25:27 -03:00

Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. II – certificado digital



A PUBLICAÇÃO E, POSTERIORMENTE,
À COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO
FINANÇAS E ORÇAMENTO.
Em 18/05/2019
Sebastião Tejota
1º Secretário



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201300047002571 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=161921552821302671542481152191632732202561>