



PROCESSO Nº : 22.786-2/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA
UNIDADE : CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO – CGE – MT
RELATOR : CONSELHEIRO SERGIO RICARDO

PARECER Nº 67/2017

EMENTA: CONSULTA. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO – CGE. CONSELHO DELIBERATIVO DA COMUNIDADE ESCOLAR – CDCE. ENTIDADE PRIVADA NÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE LICITAÇÃO. APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. PARECER PELO CONHECIMENTO E PROPOSTA DE EMENTA FORMULADA POR ESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de Consulta subscrita pelo Sr. Ciro Rodolpho Gonçalves, Secretário-Controlador Geral do Estado de Mato Grosso, na qual objetiva parecer técnico deste Tribunal de Contas acerca da necessidade de procedimentos licitatórios por parte dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar - CDCEs, nos seguintes termos:

- 1) Em relação aos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar (CDCEs), sendo eles associações privadas, detentoras junto à Receita Federal do Brasil de CNPJ próprio, com código e descrição de natureza jurídica registrada, pode-se afirmar que esse tipo de “associação” não tenha vínculo com a Administração Pública?
- 2) Frente a autonomia da unidade escolar para compras de materiais, aquisição de bens e contratação de serviços por meio do CDCE, com recursos públicos, em geral, Estado e União, o CDCE deverá realizar o procedimento licitatório como rege a Lei nº 8.666/93?



2. A Consultoria Técnica manifestou-se pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 do RITCE/MT, pois a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida e sobre matéria de competência deste Tribunal. No mérito, opinou pela aprovação da seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº ___/2016. Licitação. Associação privada sem fins econômicos. CDCEs. Não integram a Administração Pública. Aplicação, no que couber, da Lei 8.666/93.

1. Os Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCEs, associações civis sem fins econômicos (previstos na Lei Estadual 7.040/1998), atuantes nas unidades escolares estaduais, apesar de exercerem exclusivamente competências de natureza consultiva e deliberativa, de caráter público (inclusive financeiro e administrativo), não pertencem a Administração Pública Estadual.

2. Sempre que a unidade escolar estadual, por meio de seu CDCE, aplicar recursos públicos na aquisição de bens e contratação de serviços, deve observar, no que couber, a Lei 8.666/93, não sendo suficiente a simples “cotação de preços” em substituição aos procedimentos licitatórios viáveis, em cumprimento a princípios constitucionais e legais norteador e aplicáveis às contratações públicas, como legalidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, ampla concorrência, publicidade, moralidade e eficiência.

3. Vieram os autos para análise e parecer ministerial. **É o breve relato.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

4. A consulta consiste no mecanismo decorrente da função consultiva das Cortes de Contas, posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência. Ressalte-se, por oportuno, que a resposta à consulta é sempre em tese, em situação abstrata, não podendo versar sobre caso concreto, exceto na hipótese do § 1º,



do art. 232, do Regimento Interno do TCE/MT.

5. Para tanto, é imprescindível que o legitimado formule a consulta apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta sobre caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (ex vi do art. 48, parágrafo único, da LC nº 269/2007).

6. Nesse contexto, cuida-se de procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal citado acima).

7. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, haja vista que se trata do Secretário-Controlador Geral do Estado de Mato Grosso, cuja legitimidade está prevista no art. 233, inciso I, alínea “d”, do RITCE/MT. Portanto, incontroverso o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

8. Ademais, extraem-se dos autos da consulta marginada a existência de correlação entre a dúvida levantada e matéria de competência desse E. Tribunal de Contas, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

9. Convém ressaltar, ainda, que o questionamento foi apresentado em tese e exposto de forma objetiva, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

10. Feitas tais considerações preliminares e atendidos na íntegra os



requisitos previstos no art. 232 do RITCE/MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta proposta.

2.2. Mérito

11. A presente Consulta funda-se na dúvida acerca da natureza jurídica do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (CDCEs) – se vinculado à administração pública – e, por consequência, sobre a necessidade dos CDCEs realizarem procedimentos licitatórios na aquisição de bens e na contratação de serviços.

12. No Parecer nº 75/2016 a Consultoria Técnica realizou um profundo estudo sobre o CDCE, expondo sua função, competências, organização, funcionamento, modo de atuação e natureza jurídica.

13. Por meio deste estudo pode-se extrair que o CDCE é uma pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de associação civil sem fins lucrativos, com função consultiva e deliberativa junto à direção da unidade escolar estadual, composta paritariamente por profissionais da educação e representantes da comunidade. A Consultoria Técnica enfatizou também que, em que pese o CDCE realizar atividades típicas do Estado, este não integra a Administração Pública, não sendo seus membros servidores públicos.

14. Ao fim, concluiu que o CDCE não se subordina inteiramente à Lei de licitações e contratos, contudo, na aquisição de bens e contratação de serviços deve observar, no que couber, a Lei 8.666/93, não sendo suficiente a simples pesquisa de preços em substituição aos procedimentos licitatórios, devendo cumprir os princípios norteadores aplicáveis à Administração como legalidade, isonomia, igualdade, impessoalidade, ampla concorrência, publicidade, moralidade e eficiência.



15. Mediante leitura e análise da Lei Estadual nº 7.040/1998, que rege a entidade, depreende-se que o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar – CDCE - é uma associação civil sem fins econômicos que promove a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública com o fito de colaborar com a manutenção e a conservação das suas instalações. Percebe-se que, apesar de não integrarem a Administração Pública direta ou indireta, cooperam com o Estado, no desempenho de atividades de interesse coletivo.

16. Neste contexto, embora o assunto seja bastante tormentoso, os conselhos em questão se aproximam das entidades do Terceiro Setor, que atuam paralelamente ao Estado, exercendo função típica estatal, em atividades que o Poder Público dispensa especial atenção. Convém aqui destacar que atualmente acrescenta-se aos entes tradicionalmente elencados no Terceiro Setor - organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) - as entidades de apoio (fundações, associações e cooperativas).

17. Dessarte, levando-se em conta que o CDCE faz a gestão de recursos públicos recebidos diretamente da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC¹ para custeio de serviços e aquisições de materiais e bens necessários ao funcionamento da unidade escolar surgem questionamentos sobre a obrigatoriedade, ou não, da realização de licitação em suas aquisições.

18. Quanto ao assunto, cumpre expor que existem posições contra e a favor da obrigatoriedade do procedimento licitatório por entidades privadas na gestão de recursos públicos. Para aqueles que defendem a necessidade de licitação, duas são as justificativas apresentadas:

a) considera-se que a utilização de recursos financeiros do Estado para o incentivo da entidade, por si só, avocaria o regime jurídico público;

¹ Instrução Normativa nº 004/2015/GS/SEDUC



b) a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) prevê em seu primeiro dispositivo que qualquer entidade controlada pelo Estado estaria sujeita à sua aplicação.

19. Por outro lado, há doutrinadores de quilate, como Marçal Justen Filho, que opinam pela a inaplicabilidade da Lei Geral de Licitações a tais entidades, uma vez que são pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes do aparato da Administração Pública, além do que a imposição por parte da Administração para que essas entidades apliquem a Lei nº 8.666/1993 representaria verdadeira ingerência da Administração Pública na sua atuação.

20. Nesse sentido, o voto do revisor, Benjamin Zymler², no acórdão Acórdão nº1070/2003 do Tribunal de Contas da União – TCU:

(...)considero incabível o exercício das prerrogativas da Lei nº 8.666/93 por entes privados, uma vez que, dada a natureza dos mesmos, somente entes públicos podem exercê-las. [...] O art. 37 da Constituição Federal, no seu caput, delimita sua aplicação à administração pública direta e indireta dos poderes públicos dos três níveis da federação, não se incluindo ali os agentes privados. Assim, o escopo de aplicação da lei que regulamenta o seu inciso XXI – atualmente a Lei nº 8.666/1993 – não pode exercer aos limites delineados pelo poder constituinte no caput do dispositivo retrotranscrito.

21. Vale lembrar que a Constituição da República, ao disciplinar sobre Licitações e Contratos, delegou competência legislativa à União consoante o disposto no art. 22. Nesse artigo preceituou que a regra de licitação aplicam-se tão somente para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Não há menção na Carta Magna quanto a sua aplicação à iniciativa privada, ainda que esta utilize recursos públicos, como segue:

Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.1070/2003 – plenário. Ministro relator Ubiratan Aguiar. Data do julgamento: 13/08/2003. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/jurisprudencia>>. 17/01/2017



(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (grifo nosso)

22. A Lei 8.666/93, por sua vez, ao regulamentar o referido artigo, disciplinou em seu art. 1º, parágrafo único o alcance da Lei, como segue:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Grifo não original).

23. Como pode ser observado, conquanto o dispositivo expresse que todas as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão submetidas ao regime nela previsto, não exprime em seus termos, especificamente, as entidades privadas sem fins lucrativos.

24. Vale destacar ainda que esse diploma legal não excluiu a possibilidade de particulares gerirem recursos públicos impondo, todavia, respeito aos seus preceitos, para que a gestão de tais recursos não ocorra de maneira indiscriminada. É o que se extrai do art. 116, como segue: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.



25. Ainda no âmbito federal, o Decreto 6.170/2007, que “dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências”, estabelece que as entidades privadas, quando da contratação com terceiros utilizando recursos públicos, deverão seguir os princípios de Direito Público, bem como realizar cotação de preços de mercado, vejamos:

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

26. À vista disso, analisando-se os regramentos legais e interpretações doutrinárias, extrai-se que o melhor posicionamento a ser adotado é a desnecessidade de licitação para contratações de serviços e aquisições por parte da entidades privadas. Ou seja, é a submissão ao regime predominantemente privado, uma vez que tratam-se de entidades privadas.

27. Mister pontuar que eventual imposição do regime jurídico de direito público, concernente à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, implicaria, por consequência, na investida de prerrogativas exclusivas do poder público, como cláusulas exorbitantes, rescisão unilateral, aplicação de penalidades, dentre outros.

28. Todavia, a partir do momento em que estabelecem parcerias com a Administração Pública, essas entidades, ainda que minimamente, devem atentar para os princípios que regem a administração pública e das licitações como impessoalidade, moralidade e economicidade. Neste sentido é o posicionamento desta Corte, como pode ser observado na Resolução Consulta nº 02/2009 e jurisprudência exarada³:

Resolução de Consulta nº 02/2009. (DOE, 12/2/2009). Licitação.

3 Boletim de Jurisprudência – Edição Consolidada Fevereiro de 2014 a Junho de 2016



Entidade privada gestora de recursos públicos mediante convênio. Observância no que couber da Lei nº 8.666/93. Impossibilidade de substituição da licitação por simples “cotação de preços”.

1. É indispensável que as entidades privadas gestoras de recursos públicos mediante convênio observem os princípios norteadores aplicáveis ao setor público, como: isonomia, igualdade, ampla concorrência, publicidade, dentre outras, aplicando, no que couber a Lei nº 8.666/93, no tocante à licitação e contrato.

2. A simples “cotação de preços” não é suficiente para substituir o procedimento licitatório da Lei nº 8.666/1993.

12.6) Licitação. Associações civis e demais entidades de direito privado gestoras de recursos públicos. Aplicação dos princípios norteadores da Lei nº 8.666/93.

As associações civis e demais entidades de direito privado gestoras de recursos públicos não estão obrigadas a seguirem, na íntegra, as regras da Lei de Licitações e Contratos, uma vez que não integram a administração pública direta ou indireta, devendo, contudo, observar os princípios norteadores aplicáveis às contratações públicas. Dessa forma, para a aquisição de bens ou serviços com pluralidade de fornecedores no mercado, as associações civis custeadas com repasses de recursos públicos devem realizar certame licitatório para obtenção da contratação mais vantajosa para a administração.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 2.394/2015-TP. Processo nº 3.046-5/2014)

29. Ademais, impor às entidades privadas sem fins lucrativos um regime jurídico próprio de órgãos e entidades que integram a Administração Pública poderia prejudicar seus principais objetivos, quais sejam, desburocratização, eficiência e celeridade nas aquisições e contratações, haja vista que os recursos financeiros destinados a manutenção escolar, em regra, são de pequeno vulto e as manutenções muito mais imediatas e urgentes, além de ser menos complexas dos outros órgãos e entidades da Administração.

30. Não se pode olvidar, todavia, que estas entidades, por receberem recursos públicos, assumem o ônus de atuar com lisura e transparência, submetendo-se à fiscalização da Controladoria Geral do Estado - CGE e do Tribunal de Contas do Estado - TCE/MT. Vale relembrar que o dever de prestar contas constitui encargo de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou



administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

31. Nesse diapasão, embora não seja necessário que o Conselho Deliberativo obedeça integralmente as regras da Lei de Licitação e Contratos, em prol do princípio da indisponibilidade do interesse público, faz-se necessário que o CDCE proceda um certame simplificado e se utilize de alguns mecanismo de garantia como forma de resguardar a segurança nas aquisições, isonomia entre fornecedores e publicidade dos procedimentos.

32. À vista disso, este *Parquet* entende que o cabe ao CDCE, exemplificadamente, sem prejuízo de outro medidas que assegurem a regular aplicação do dinheiro público:

a) proceder habilitação simplificada dos potenciais interessados em contratos de trato sucessivo, como forma de verificar a aptidão do candidato para uma futura contratação;

b) firmar contratos escritos para contratações com obrigações futuras (manutenções e contratos de trato sucessivo), sendo dispensável nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, independente do valor;

c) realizar pagamento em ordem cronológica de recebimento de serviços e bens;

d) promover a publicidade do procedimento por meio de afixação do instrumento convocatório no mural escolar ou em outro local de grande circulação de pessoas;

e) realizar pesquisa de preços com no mínimo 3 fornecedores.

33. Diante da compreensão de que não é necessário que o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar obedeça todo trâmite burocrático de um



procedimento licitório, mas que suas contratações que devam atender à principiologia da Lei de Licitações e Contratos, este *Parquet* de Contas corrobora com o entendimento da Consultoria Técnica, explanada no Parecer nº 75/2016, contudo, propõe uma redação distinta da ementa de Resolução de Consulta, a fim de responder às indagações do presente processo, *in verbis*:

Resolução de Consulta nº ___/2016. Licitação. Associação privada sem fins econômicos. CDCEs. Não integram a Administração Pública. Aplicação, no que couber, da Lei 8.666/93.

1. Os Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCEs, associações civis sem fins econômicos (previstos na Lei Estadual 7.040/1998), atuantes nas unidades escolares estaduais, apesar de exercerem exclusivamente competências de natureza consultiva e deliberativa, de caráter público (inclusive financeiro e administrativo), não pertencem a Administração Pública Estadual.

2. Não é necessário que o CDCE obedeça integralmente as regras da Lei de Licitação e Contratos, contudo, em prol do princípio da indisponibilidade do interesse público, sempre que utilizar recursos públicos para aquisição de bens e serviços, faz-se necessário que atenda à principiologia da Lei 8.666/93, por meio de um certame simplificado que resguarde a segurança nas aquisições, isonomia entre fornecedores, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade dos procedimentos;

3. Na realização do certame acima mencionado o CDCE deverá, no mínimo: proceder habilitação simplificada dos potenciais interessados em contratos de trato sucessivo; firmar contratos escritos em contratações com obrigações futuras, sendo dispensável nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, independente do valor; realizar pagamento em ordem cronológica de recebimento de serviços e bens; promover a publicidade do procedimento por meio de afixação do instrumento convocatório no mural escolar ou em outro local de grande circulação de pessoas e realizar pesquisa de preços com no mínimo 3 fornecedores.

3. CONCLUSÃO

34. Dessa maneira, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pelo conhecimento da consulta marginada, haja vista que restam



preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) pela aprovação da seguinte proposta de Resolução de Consulta apresentada por este Ministério Público de Contas, conforme regra do art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MT, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº ___/2016. Licitação. Associação privada sem fins econômicos. CDCEs. Não integram a Administração Pública. Aplicação, no que couber, da Lei 8.666/93.

1. Os Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCEs, associações civis sem fins econômicos (previstos na Lei Estadual 7.040/1998), atuantes nas unidades escolares estaduais, apesar de exercerem exclusivamente competências de natureza consultiva e deliberativa, de caráter público (inclusive financeiro e administrativo), não pertencem a Administração Pública Estadual.

2. Não é necessário que o CDCE obedeça integralmente as regras da Lei de Licitação e Contratos, contudo, em prol do princípio da indisponibilidade do interesse público, sempre que utilizar recursos públicos para aquisição de bens e serviços, faz-se necessário que atenda à principiologia da Lei 8.666/93, por meio de um certame simplificado que resguarde a segurança nas aquisições, isonomia entre fornecedores, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade dos procedimentos;

3. Na realização do certame acima mencionado o CDCE deverá, no mínimo: proceder habilitação simplificada dos potenciais interessados em contratos de trato sucessivo; firmar contratos escritos em contratações com obrigações futuras, sendo dispensável nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, independente do valor; realizar pagamento em ordem cronológica de recebimento de serviços e bens; promover a publicidade do procedimento por meio de afixação do instrumento convocatório no mural escolar ou em outro local de grande circulação de pessoas e realizar pesquisa de preços com no mínimo 3 fornecedores.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de janeiro de 2017.

(assinatura digital)⁴
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral de Contas

⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.