



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

Consultoria Jurídica

Parecer nº 16.680 - AGE/CJ

Belo Horizonte, 14 de março de 2024.

Procedência: Gabinete da Secretária Adjunta da SEE

Interessado: Secretaria de Estado de Educação

Número: 16.680

Data: 14/03/2024

Classificação Temática: LICITAÇÕES/EDITAL. ATOS ADMINISTRATIVOS/ATO NORMATIVO

Precedentes: Parecer PGE n.º 10.597, de 1999. Nota Jurídica n. 14.843, de 16 de abril de 2008. Parecer AGE n.º 15.826, de 6 de abril de 2017.

Referências normativas: Constituição Federal. Lei federal n.º 14.133/2021. Lei federal n.º 9.394/1996. Lei Federal n.º 11.947/2009. Decreto Estadual n.º 45.085/2009. Resolução SEE N.º 3.670/2017. Resolução FNDE n.º 15/2021.

Ementa: Caixas Escolares. Entidades de Natureza Privada. Autação em Cooperação com a Administração Estadual. Exigência de Procedimentos Análogos aos Licitatórios para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços ou Obras. Procedimentos Simplificados Definidos Sobre os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Inaplicabilidade Direta Lei n.º 14.133/2021. Recomendações.

RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente encaminhado pela Secretária de Estado Adjunta de Educação, Sra. Geniana Guimarães Faria, por meio do Memorando SEE/SEAD. n.º 5/2024 (81814217), onde solicita análise e orientação jurídica acerca da necessidade de as Caixas Escolares realizarem processo licitatório, quando da aquisição de bens e contratação de serviços, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

2. Destaca-se, dentre os documentos que instruem o expediente, o

Memorando.CGE/CSET_SEE.nº 21/2023 (62643666), em que a Controladoria-Geral do Estado aponta os riscos detectados na gestão das Caixas Escolares, utilizando como fundamentação os dados correccionais do órgão, bem como o alerta sobre a necessidade de reestruturação dos normativos que regem a gestão das entidades, sobretudo no que tange à vigência da nova lei de licitações.

3. Instrui também o processo a Resposta à Consulta CAOPP/CAOEDUC nº 01/2023 (79918428), formulada pela 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Belo Horizonte, acerca da necessidade de as caixas escolares realizarem processo licitatório, quando da aquisição de bens e contratação de serviços, nos termos da recente Lei nº 14.133/2021.
4. No mencionado documento, a Promotora de Justiça do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação - CAOEDUC/MPMG, Dra Ana Carolina Zambom Pinto Coelho, conclui, em síntese, que, uma vez que não persiste a excepcionalidade prevista no art. 119 da Lei nº 8.666/1993, que autorizava às entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público a empregarem procedimento licitatório próprio, por força do *“princípio constitucional da legalidade que rege os atos da Administração Pública, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais deverá providenciar a adequação dos procedimentos licitatórios adotados pelas Caixas Escolares da rede estadual de ensino.”*
5. Diante das sugestões contidas na Nota de Auditoria e Consultoria, emitida pela Controladoria Geral do Estado, bem como do posicionamento adotado pelo MPMG, a Superintendência de Planejamento e Finanças, por meio da Diretoria de Prestação de Contas responde, no Memorando.SEE/DIPC.nº 2/2024, as seguintes questões:

“1) Acerca da sugestão "Revisar o Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009 e Resolução SEE Nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017 para que abarque, dentre outros, as inovações legislativas e tecnológicas, bem como maior entendimento consolidado do papel da Caixa Escolar diante do recebimento de recursos públicos pela SEE/MG" , o Decreto Estadual nº 45.085/2009 foi editado para dar segurança jurídica às ações das Caixas Escolares, entidades de natureza jurídica privada, para fins não econômicos, criadas com o fim específico de gerenciar os recursos financeiros destinados às ações das Escolas Estaduais do Estado de Minas Gerais. O referido Decreto tem como objetivo normatizar as ações de transferências, execução e prestação de contas de recursos públicos destinados às Escolas Estaduais, com adoção de procedimento simplificado de licitação, sob a égide da Lei de licitações e contratos nº 8.666/1993. Com a vigência da nova lei de licitações e contratos nº 14.133/2021 o Decreto necessita de alterações, contudo, seu escopo principal será mantido, haja vista que o Decreto trata das condições gerais de instituição e normatização das Caixas Escolares, assim como da descentralização, execução e prestação de contas dos recursos repassados às Caixas Escolares.

Segundo o entendimento firmado pela Controladoria Geral do Estado, as

Caixas Escolares não estão submetidas “ao estrito regramento disciplinado pela Lei n°: 8.666/93 e pela Lei n°: 14.133/2021”, uma vez que possuem regulamento próprio e, também, por não pertencerem à Administração Pública Direta ou Indireta.

Diante deste posicionamento e, tendo em vista que a Lei n°: 14.133/2021 é recente e possui inúmeros pontos que ainda são objeto de controvérsias e discussão para os legisladores, doutrinadores e órgãos fiscalizadores das contas e patrimônio da Administração Pública, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais realizou consulta junto ao Ministério Público de Minas Gerais para verificar a possibilidade de manutenção do procedimento simplificado de contratação para as Caixas Escolares para as devidas aquisições de bens e serviços destinados à manutenção das atividades escolares.

Conforme informações do Ministério Público Estadual, o embasamento para a SEE/MG adotar um Regulamento Próprio de Licitações para as Caixas Escolares de sua rede, com procedimentos simplificados na elaboração das licitações estava previsto no art. 119, da Lei n°: 8.666/93, que não foi replicado (ou redigido o dispositivo no mesmo sentido) na Lei n°: 14.133/2021. O MPMG entende que as Caixas Escolares são entidades controladas indiretamente pela Administração Pública e, por isso, conforme o disposto no art. 1º, inciso II, da Lei n°: 14.133/2021, devem, obrigatoriamente, seguir os dispositivos da Nova Lei de Licitações.

Neste sentido, considerando que ainda há controvérsias acerca do novo regramento para as execuções dos recursos financeiros das Caixas Escolares, o Decreto 45.085/2009 será alterado logo que houver a definição acerca do procedimento legal que as Caixas Escolares deverão seguir a partir deste exercício de 2024.

2) Quanto à sugestão dessa Controladoria em "avaliar a oportunidade e conveniência de racionalizar e simplificar os procedimentos administrativos relativos aos processos de aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com os repasses efetuados às Caixas Escolares" , entende esta Superintendência que, mesmo diante das dificuldades dos gestores escolares, que são servidores públicos, em executar os recursos financeiros destinados às ações das Escolas Estaduais, a resposta do Ministério Público à consulta de n° CAOPP/CAOEDU n° 01/2023 é contrária a aplicação de procedimento simplificado sob a égide da Lei 14.133/2021, tendo em vista ausência de dispositivo previsto no art. 119 da antiga Lei 8.666/1993."

6. Por sua vez, a Subsecretaria de Administração da SEE, no Memorando.SEE/SA.n° 34/2024 (81788714), considerando a edição da Lei n° 14.133/2021 e as ponderações exaradas pela Controladoria-Geral, pela Controladoria Setorial da SEE/MG, pelo MPMG, bem como diante do mais recente entendimento consignado pela Advocacia-Geral do Estado, no Parecer AGE n° 15.826, de 06 de janeiro de 2017, em que se analisou a submissão das Caixas Escolares ao regime estrito de licitação, propõe que

seja novamente submetida a questão à análise jurídica.

7. É o relatório.

PARECER

8. Preliminarmente, cumpre-nos observar que, por se tratar de tema que gera constantes questionamentos e dúvidas, a submissão das Caixas Escolares, em suas contratações, ao regime jurídico das licitações públicas já foi objeto de exame pela Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado em diversas ocasiões.
9. Dentre os pronunciamentos emitidos pela Advocacia Geral, destacamos alguns pareceres que analisaram a questão sob a égide da Lei federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Vejamos.
10. No Parecer PGE n.º 10.597, de 1999, exarado pelo i. procurador do Estado Jayme Zattar Filho, e aprovado pela então Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica, Dra. Heloiza Saraiva de Abreu, concluiu-se que *“as caixas escolares não estão submetidas ao regime legal de licitação e contratação administrativa; e (...) sujeitam-se, todavia, a prestar contas dos dinheiros, bens e valores públicos que acaso utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem, na conformidade do mandamento do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, na redação que lhe outorgou a Emenda n.º 19, de junho de 1998”*.
11. Considerando o entendimento explicitado no mencionado parecer, contrário às orientações do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas do Estado, que se posicionaram no sentido de que as Caixas Escolares deviam se submeter ao regime próprio das contratações públicas, foi submetida a questão à Consultoria Jurídica da AGE.
12. Por meio da Nota Jurídica n. 14.843, de 16 de abril de 2008, da lavra do Procurador do Estado, Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro, firmou-se o entendimento de que as Caixas Escolares, embora se qualifiquem como pessoas jurídicas de direito privado, submetem-se a controle pelo Estado, e, portanto, encontram-se sujeitas não só à prestação de contas dos recursos públicos que recebem, mas também nas contratações que realizam pelo instituto jurídico da licitação pública, admitida a edição de regulamentos próprios nos termos do artigo 119 da lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.
13. E, discordando do parecer anteriormente emitido pela PGE, a NJ n. 14.843/08, ressaltou que: *“as Caixas Escolares deverão realizar licitação pública para o aperfeiçoamento de suas contratações, prevalecente aqui o regime de direito público que se sobrepõe, na espécie, ao regime de direito privado adotado pela associação quando de sua*

instituição, diante do controle, ainda que indireto, como visto, que sofrem do Poder Público.”

14. Lado outro, também em descompasso com o entendimento adotado pelo Ministério Público e pela Corte de Contas, que defendiam a aplicação integral da Lei de licitações, o referido parecer adotou o *“entendimento jurídico de que se aplicam às Caixas Escolares, a exemplo dos serviços sociais autônomos, que também percebem dotações orçamentárias para o seu regular funcionamento e sofrem controle indireto do poder Público, o art. 118, combinado com o art. 119, ambos da citada lei federal de licitações.”*
15. Diante da revisão do entendimento jurídico pela Advocacia-Geral do Estado, que, até 2008, era no sentido de que as Caixas Escolares não se sujeitavam às normas de licitação vigentes, os estudos e trabalhos sobre o tema culminaram na edição do Decreto Estadual nº 45.085/2009, que dispôs sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às Caixas Escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino, para fins de sistematização das normas e regulamentos pertinentes.
16. O Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, atualmente, regulamentado pela Resolução SEE Nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, e suas alterações, definiu, no artigo 1º, que *“a transferência de recursos pela Secretaria de Estado de Educação - SEE, objetivando a realização de projetos e atividades educacionais para as caixas escolares, associações civis com personalidade jurídica de direito privado, vinculadas às respectivas unidades estaduais de ensino, será efetivada mediante a elaboração de plano de trabalho e celebração de termo de compromisso, nos termos deste Decreto, observada a legislação em vigor.”*
17. Consolidando, portanto, o conceito de que a Caixa Escolar não se enquadra no conceito de Administração Pública, mas de entidade que atua em parceria com o Estado na busca de um objetivo comum, extrai-se do normativo que, em razão da transferência substancial de recursos públicos, impõe-se às Caixas Escolares elaborar plano de trabalho e celebrar termo de compromisso, para a realização de projetos e atividades educacionais em cooperação.
18. Nesse mesmo caminho, o artigo 15, do referido decreto, estabeleceu as condições para as entidades receberem recursos da SEE:

“Art. 15. Toda despesa realizada pela caixa escolar com recursos transferidos por meio de termos de compromisso deverá ser precedida de adequado processo licitatório, em conformidade com o regulamento próprio de licitação da instituição, adotando-se procedimentos análogos aos previstos na lei de licitações e contratos aplicáveis à Administração Pública, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa, respeitados os princípios jurídicos insertos no art. 37, caput, da Constituição da República, assim como os da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.”

19. Nesse cenário, firmado com base no entendimento de que, em se tratando de entidades controladas indiretamente pelo Estado, a subordinação à Lei de Licitações se daria na forma do artigo 119, foi editado um modelo de regulamento Próprio de Licitação das Caixas Escolares, aprovado por resolução.
20. No mais recente Parecer AGE nº 15.826, de 6 de janeiro de 2017, de autoria da Procuradora do Estado Carolina Borges Monteiro, em que foi analisado questionamento oriundo da Controladoria-Geral do Estado, conclui-se pela impossibilidade de aplicação, pelo Estado, de sanções definidas na Lei nº 8.666/93 a empresas contratadas pela Caixa Escolar, em virtude de ausência de vínculo jurídico entre elas e a Administração Pública, pois trata-se de contrato regido pelo direito privado.
21. Nessa oportunidade, apresentou-se o entendimento de que as Caixas Escolares são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, e, em razão da natureza pública dos serviços que prestam e dos repasses financeiros pela SEE/MG, devem observância aos princípios constitucionais afetos à Administração Pública, ainda que não integrem a estrutura estatal.
22. Ainda segundo o mencionado parecer, apesar de as Caixas Escolares estarem sujeitas a controle pela Administração Pública, e terem obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos que recebem, sujeitam-se a procedimentos análogos à licitação, *“competindo-lhes editar seus regulamentos próprios, a exemplo do que ocorre com os serviços sociais autônomos, não se lhes aplicando na íntegra a Lei federal nº 8.666, de 1993”*.
23. Não obstante, cumpre-nos asseverar que, de fato, a Lei nº 14.133/2021 não trouxe dispositivos correspondentes aos artigos 118 e 119 da norma revogada, que expressamente permitiam a edição de regulamentos próprios de licitação pelas Caixas Escolares, observando as peculiaridades inerentes às entidades, sobretudo com vistas a garantir o perfeito funcionamento das escolas e atendimento aos alunos.
24. Diante disso, com a entrada em vigor da nova lei de licitações, reacendeu-se a controvérsia residente na imposição integral das normas gerais de licitação para aquisição de bens e serviços pelas Caixas Escolares, bem como surgiram questionamentos acerca de eventual necessidade de adaptação do funcionamento e gerência das Caixas Escolares.
- 25. Pois bem. O Estado de Minas Gerais possui 3.517 mil Caixas Escolares, vinculadas às unidades estaduais de ensino, nos seus 853 municípios, o maior número entre os entes federados.**
26. Irrefutável reconhecer que, diante da grande dimensão da rede estadual de ensino mineira, a agilidade e autonomia de escolha são aspectos essenciais a serem observados

para que o sistema de Caixas Escolares atenda, a tempo e a modo, as peculiaridades e necessidades das escolas públicas do Estado, de forma a garantir o desenvolvimento das atividades.

27. Com efeito, vale destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei federal nº 9.394/1996 - estabelece em seu artigo 15 que: *“os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”*
28. Obviamente, recebidos recursos públicos, a prestação de contas ao transferidor é obrigatória, para que este efetive registro dos repasses aos respectivos Tribunais de Contas e/ou outros órgãos e controle da Administração. Portanto, independente da situação jurídica da constituição da Caixa Escolar, recebendo verba pública, deve-se prestar contas.
29. Não há, portanto, qualquer discordância quanto ao fato de que as Caixas Escolares estão sujeitas a controle indireto pela Administração Pública e têm a obrigação de prestar contas sobre a aplicação dos recursos públicos que recebem .
30. Contudo, é preciso compreender que a adoção de regulamento próprio de licitação pelas Caixas Escolares, aprovado por resolução da Secretaria de Estado de Educação, elaborado em consonância com os princípios insculpidos no artigo 37, XXI, da CF/88, assim como com os princípios que norteiam a lei de licitações, possibilita a realização de um processo licitatório adequado à realidade de milhares de escolas estaduais, mantidos os pilares de todo processo de escolha pautado no respeito ao interesse público.
31. Fato é que o grande quantitativo de formalidades exigidas das Caixas Escolares traria ao processo de aquisição de bens e serviços potenciais riscos que podem prejudicar o funcionamento das instituições escolares. A descentralização para as caixas escolares visa garantir a eficiência do funcionamento das escolas estaduais, sobretudo quando se leva em conta a alta capilaridade do estado de Minas Gerais, que conta com 853 municípios.
32. Consoante asseverado no Memorando.SEE/SA.nº 34/2024 (81788714) : *“as dificuldades de implementação do novo regramento imposto pela NLLC são intransponíveis, visto que as caixas escolares dispõem de mão de obra exígua e não qualificada para exercer as funções, não tendo condições, portanto, de seguirem o procedimento imposto pela Lei 14.133/2021. Um exemplo muito claro é a obrigatoriedade da figura do pregoeiro ou do agente de contratação e suas especificidades, conforme disposto nos arts. 7º, incisos I, II e III e art. 8º, §5º da referida lei, ser preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública; tenha atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possua formação compatível ou qualificação atestada por certificação*

profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.”

33. Nesse sentido, sob o viés de simplificação e racionalização dos atos e procedimentos administrativos a serem observados pelas Caixas Escolares, mesmo à luz da nova Lei federal nº 14.133/2021, temos que as entidades que atuam em regime de cooperação com a Administração Pública, apesar de beneficiários de recursos públicos, **não possuem obrigação semelhante à imposta aos entes públicos, no que se refere à obrigatoriedade de observância estrita dos procedimentos de licitação, para adquirirem materiais necessários à consecução de seus objetos.**
34. Primeiro porque a Constituição Federal impõe, em seu artigo 22 XXVII, a competência da União para estabelecer normas gerais de licitações e contratos para **Administração direta e indireta**, indicando para a administração direta, autárquica e fundacional as premissas descritas no artigo 37 XXI da CR/1988, e para empresas estatais aquelas delineadas pelo artigo 173, §1º, III da CR/1988. Ou seja, não se outorgou à União a competência para instituir normas gerais de licitações e contratos para entidades que não integram a Administração.
35. Neste contexto, a leitura que fazemos do artigo 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, se dá à luz da Constituição Federal, de tal maneira a se aplicar a NLLC (lei 14.133/2021), na sua integralidade, para entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público, **desde que estas integrem a Administração (direta ou indireta)**, excluindo-se, em qualquer caso, as empresas estatais para as quais há legislação específica (Lei nº 13.303/2006).
36. Outra não poderia ser a conclusão, na medida em que entidades privadas, como são as Caixas Escolares, por não integrarem a Administração Pública, não sujeitam seus atos jurídicos e contratos às normas de Direito Público de regra, já que não possuem poderes exorbitantes, e por conseguinte não celebram contratos administrativos *stricto sensu* (mas sim contratos privados).
37. Aliás, é justamente em razão das relações preponderantemente privadas que as Caixas Escolares estabelecem com terceiros, que a Advocacia-Geral do Estado, por intermédio do Parecer nº 15.826/2017, compreendeu pela impossibilidade de aplicação das sanções descritas no artigo 87 da Lei nº 8666/1993 e inciso IV, do artigo 5º, da Lei nº 12.846/2013, às pessoas jurídicas contratadas por estas associações, como já adiantado acima.
38. Mas não é só isso. Como segunda razão a justificar a opinião aqui apresentada, temos que a própria legislação federal específica que versa sobre recursos federais encaminhados às escolas públicas e oriundos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), para utilização por meio de suas unidades executoras (em que se inserem as Caixas Escolares), **dispensam** a observância da NLLC, e outorgam a possibilidade de procedimentos simplificados, na forma de seu regulamento.

39. Trata-se da lei nº 11.947/2009, que em seu artigo 5º apresenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e em seu artigo 22, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Tanto um quanto outro são executados, nas escolas do sistema estadual, através das Caixas Escolares.

40. Conforme **Resolução FNDE nº 15**, de 16 de setembro de 2021, publicada posteriormente à lei nº 14.133/2021, e que regulamenta a utilização dos recursos do PDDE para Estados e Municípios, as Caixas Escolares são classificadas como Unidades Executoras Próprias - UEx, na definição de seu artigo 5º, inciso III. Transcreve-se:

Art. 5º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE irá repassar os recursos do PDDE e Ações Integradas às escolas de que tratam o art. 3º desta Resolução, por intermédio de suas Entidades Executoras – EEx, Unidades Executoras Próprias – UEx e Entidades Mantenedoras – EM, assim definidas:

(...)

*III – **Unidade Executora Própria – UEx**, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de **caixa escolar**, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e*

41. Ainda segundo esta Resolução FNDE nº 15/2021, as Unidades Executoras Próprias realizarão a aquisição de bens e serviços através de procedimento simplificado, conforme estabelecido no “*Guia de Orientações para Aquisição de Materiais e Bens e Contratação de Serviços*”, respeitando, em todos os casos, os princípios constitucionais da isonomia, economicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

42. Somente para os entes públicos integrantes da Administração (prefeituras e secretarias de Estado), classificadas como Entidades Executoras – EEx, houve reafirmada a obrigatoriedade de utilização da lei nº 14.133/2021, e demais legislação correlata. Citamos seus artigos 19 e 20:

Art. 19. As aquisições de materiais e bens e contratações de serviços com os repasses efetuados às custas do PDDE e Ações Integradas deverão ser realizadas pelas:

*I – **UEx** e EM, mediante o levantamento e seleção das necessidades prioritárias, **realização de pesquisa de preços**, preferencialmente no mercado local, escolha da melhor proposta, aquisição e/ou contratação e guarda da documentação, conforme estabelecidos no “*Guia de Orientações para Aquisição de Materiais**

e Bens e Contratação de Serviços”, disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoespdde>; e

II – EEx, mediante a adoção dos procedimentos estabelecidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, e normas correlatas aplicáveis a entes públicos;

Art. 20. As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE e Ações Integradas, pelas UEx e EM, deverão observar os princípios da isonomia, economicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a fim de garantir as escolas produtos e serviços de boa qualidade, sem qualquer espécie de favorecimento e mediante a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, adotando, para esse fim, o disposto no inciso I do art. 19 desta Resolução.

43. Ao que se vê, portanto, os recursos de origem federal, executados pela Caixas Escolares, estão dispensados de seguir a integralidade da lei nº 14.133/2021, sendo direcionados a regulamento próprio de compras e aquisições, conforme a específica legislação federal que regulamenta o tema, não fazendo sentido, pois, em se adotar solução diversa para recursos oriundos do orçamento estadual.
44. Com efeito, aplicar a Lei 14.133/2021 às Caixas Escolares na sua integralidade, sem qualquer tipo de ponderação acerca do que é viável ou não, diante de sua natureza privada e externa à Administração, organização simplificada, e peculiaridades, não nos parece o caminho mais consonante com o princípio da razoabilidade.
45. Isso não significa dizer que as inovações trazidas pela NLLC não possam ser incorporadas às regras estatutárias para o procedimento licitatório simplificado promovido pelas Caixas Escolares. Podem e devem, em especial, aquelas referentes ao planejamento, plano de contratações, estudo técnico preliminar, sistema de governança e gestão de riscos.
46. Não obstante, tal revisitação das regras licitatórias destas associações, a partir das novidades apresentadas pela lei nº 14.133/2021, não pressupõe sua total e irrestrita aplicação, que sequer seria possível, como já apontado acima.
47. Assim, em nossa visão, a situação das Caixas Escolares permanece, tal como antes, sujeita a um regime híbrido, na medida em que gestão associada de recursos públicos, por meio das associações privadas, impõe a submissão aos princípios que regem a Administração, sobretudo aqueles do artigo 37, *caput*, da CR/1988, de tal sorte que suas compras devem se pautar na impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
48. Com efeito, remanesce a necessidade dos regulamentos licitatórios para compras e aquisições das Caixas Escolares se conformem a estes princípios, no rigor do imposto

pelo artigo 15 do Decreto Estadual nº 45.085/2009. Não obstante, não há aplicação direta e irrestrita à pessoa jurídica não integrante da Administração das regras impostas pela lei 14.133/2021, muito embora devam servir de norte para atualização dos procedimentos próprios e simplificados destas associações.

49. Outra não é, inclusive, a solução apontada pela doutrina para as entidades paraestatais do Sistema "S", que igualmente não integram a Administração Pública, embora façam a gestão de recursos públicos decorrentes de contribuições parafiscais, para consecução de fins sociais. Destacamos:

Tais regulamentos, assim como a própria lei federal das licitações, não esgotam totalmente a matéria, sendo possível encontrar algumas lacunas, espaços em branco que, de acordo com nosso entendimento, deverão ser colmatados com a aplicação dos princípios jurídicos aplicáveis ao caso concreto e não com a adoção obrigatória do regime jurídico da Administração Pública.

A aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 aos processos licitatórios instaurados por entidades do Sistema “S” é, portanto, absolutamente facultativa, tendo em vista a inexistência de norma jurídica que as obrigue a se submeterem às regras da Administração Pública, exceção feita nas hipóteses de transferência voluntária de recursos da União à título de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos.¹⁷

Em que pese a Lei nº 14.133/2021 não ter causado nenhum impacto nos Regulamentos das Entidades do Sistema S, esta é uma boa hora para se promover uma atualização no regime jurídico licitatório e contratual vigente no âmbito do Sistema S.

Considerando que tais regramentos datam de 2006, com algumas poucas alterações ocorridas ao longo dos últimos anos, faz-se necessário adequá-los aos avanços sociais, tecnológicos e econômicos da sociedade. Para tanto, sugerimos subtrair da Lei nº 14.133/2021 disposições que possam tornar o processo de contratação mais célere, eficiente e, sobretudo, propiciar o verdadeiro desiderato de uma licitação que é a seleção da melhor proposta para o atendimento de certa necessidade”

(GUIMARÃES, Edgar. Nova Lei de Licitações e Contratos. Competência legislativa, âmbito de incidência, vigência e impacto nas leis estaduais, municipais e Regulamentos do Sistema “S”. In: Diálogos sobre a nova lei de licitações e contratações: Lei 14.133/2021 [livro eletrônico]. VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes (coordenadora). Pinhais: Editora JML, 2021, p. 21-22)

50. Por conseguinte, e corroborando com a sugestão da Controladoria-Geral do Estado na Nota de Auditoria (62678272), onde restou consignado o entendimento de que “as Caixas Escolares não estão submetidas ao estrito regramento disciplinado pela Lei nº: 8.666/93 e pela Lei nº: 14.133/2021, uma vez que possuem regulamento próprio e, também, por não pertencerem à Administração Pública Direta ou Indireta”, orientamos no sentido de que **seja promovida a revisão do Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, da Resolução SEE Nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, e suas**

alterações, de maneira a garantir a autonomia administrativa e financeira às entidades.

CONCLUSÃO

51. Face o exposto, nos limites da análise jurídica, observadas as reflexões acima, e corroborando com os mais recentes e assertivos pareceres exarados pela Consultoria Jurídica da AGE, *alhures* historiados, **opinamos** no sentido de que, em que pese haver controle indireto do Estado de Minas Gerais sobre as Caixas Escolares, que recebem repasse de recursos preponderantemente públicos, poderão essas entidades de Direito Privado adotar procedimentos simplificados na forma de seus estatutos, para a aquisição de bens e contratação de serviços ou obras, mesmo após o fim da vigência da lei 8.666/1993, substituída pela lei nº 14.133/2021. Tais procedimentos deverão se submeter aos princípios jurídicos inseridos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 – Moralidade, Igualdade, Impessoalidade, Eficiência, Publicidade, Vinculação ao Instrumento Convocatório e do Julgamento Objetivo.
52. Na oportunidade, considerando que se impõe ao Estado desempenhar constante avaliação sobre o sistema da Caixas Escolares, **recomendamos** que se proceda às devidas atualizações no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, da Resolução SEE Nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, a fim de que reflitam, também, os princípios que norteiam a Lei federal nº 14.133/21, bem como incorporem, naquilo que for possível, as inovações trazidas pela NLLC, garantindo a autonomia administrativa e financeira necessárias para a consecução dos objetivos primordiais da educação.
53. É a Nota Jurídica.
54. À consideração e decisão superior.

Valéria Maria de Campos Fróis
Procuradora do Estado de Minas Gerais
Assessora Jurídica-Chefe da SEE/MG
OAB MG 83.168— Masp. 1211.060-7

Matheus Fernandes Figueiredo Couto
Procurador do Estado
OAB MG 143.410 Masp 1.327.036-8

Rafael Rezende de Faria
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
OAB MG 110.416 Masp 1.181.946-3

APROVO,

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Valéria Maria de Campos Frois**, **Assessora Jurídica Chefe**, em 15/03/2024, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Fernandes Figueiredo Couto**, **Procurador(a) do Estado**, em 15/03/2024, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria**, **Procurador(a) Chefe**, em 18/03/2024, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro**, **Advogado Geral do Estado**, em 18/03/2024, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **84110420** e o código CRC **6A7FCA55**.