



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>8.546-4/2018</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>AUDITORIA DE CONFORMIDADE</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA – Ex-Prefeita Municipal no período de 2017-2020 JOILSON XAVER DE MORAIS - Fiscal do Contrato n.º 023/2017 WEVERTON DA SILVA TEIXEIRA – Fiscal do Contrato n.º 023/2017 COOPERATIVA VALE DO TELES PIRES – Representada pelo Sr. José Roberto Vieira – Presidente da Cooperativa</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>ALEXANDRE EDUARDO BARBOSA SIMÕES – OAB/MT n.º 24.789-B</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA</b>

## SUMÁRIO

I. RELATÓRIO.....	2
1. VISÃO GERAL DA AUDITORIA.....	6
2. DOS ACHADOS DE AUDITORIA CARACTERIZADOS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA: .....	7
2.1. Achado N.º 01.....	7
2.1.1. Resultado Preliminar da Auditoria: .....	7
2.1.2. Manifestação da Defesa: .....	12
2.1.3. Análise da Unidade Instrutória: .....	14
2.1.4. Posicionamento do Ministério Público de Contas:.....	14
2.2. ACHADO N.º 02.....	16
2.2.1. Resultado Preliminar da Auditoria: .....	17
2.2.2. Manifestação da Defesa: .....	18
2.2.3. Análise da Unidade Instrutória: .....	20
2.2.4. Posicionamento do Ministério Público de Contas:.....	20





<b>PROCESSO Nº</b>	<b>8.546-4/2018</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>AUDITORIA DE CONFORMIDADE</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA – Ex-Prefeita Municipal no período de 2017-2020 JOILSON XAVER DE MORAIS - Fiscal do Contrato n.º 023/2017 WEVERTON DA SILVA TEIXEIRA – Fiscal do Contrato n.º 023/2017 COOPERATIVA VALE DO TELES PIRES – Representada pelo Sr. José Roberto Vieira – Presidente da Cooperativa</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>ALEXANDRE EDUARDO BARBOSA SIMÕES – OAB/MT n.º 24.789-B</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA</b>

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Auditoria de Conformidade, originária do Levantamento n.º 23.675-6/2017, realizada pela então Secretaria de Controle Externo da Quarta Relatoria, que teve por objetivo verificar a conformidade dos fundamentos legais do cooperativismo e da prestação de contas da execução do Contrato n.º 023/2017, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires – Cooper Vale, além do impacto da contratação nos gastos com pessoal e em passivos trabalhistas.

2. Pretendeu, ainda, constatar se houve afronta à Resolução de Consulta TCE/MT n.º 016/2013-TP e à Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2013-TP, caracterizada pela relação direta de emprego entre a Prefeitura de Chapada dos Guimarães e os prestadores de serviço contratados por meio da Cooperativa Vale do Teles Pires.

3. O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 1.840.041,29 (um milhão, oitocentos e quarenta mil, quarenta e um Reais e vinte e nove centavos).

4. Preliminarmente, foram apontados 2 (dois) achados de auditoria, sob a responsabilidade da Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, Prefeita Municipal,





no período de 01/01/2017 a 31/12/2020; e dos Senhores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017<sup>1</sup>, celebrado com a Cooperativa.

5. As partes foram devidamente citadas para apresentarem suas teses defensivas<sup>2</sup>, mas o Senhor Weverton da Silva Teixeira, Fiscal do Contrato n.º 023/2017, teve a correspondência devolvida pelos Correios<sup>3</sup>.

6. No decorrer do prazo concedido para manifestação dos interessados, por intermédio da Procuradoria do Município, a Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, ex-Prefeita Municipal de Chapada dos Guimarães, requereu dilação de prazo<sup>4</sup>, tendo o prazo de defesa sido prorrogado por mais 15 (quinze) dias<sup>5</sup>.

7. Por sua vez, os Senhores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017, não apresentaram contestação e, por esse motivo, tiveram as citações reiteradas<sup>6</sup>, juntando na sequência as suas correspondentes manifestações<sup>7</sup>.

8. Decorrido *in albis* o prazo concedido para a manifestação da ex-Prefeita do Município de Chapada dos Guimarães, foi promovida a sua citação via Edital de Notificação n.º 780/JBC/2018<sup>8</sup>. No entanto, mais uma vez, não houve manifestação da responsável.

9. Nesse aspecto, a fim de evitar futura arguição de nulidade, o Relator decidiu por determinar nova citação da gestora<sup>9</sup>, a qual novamente não respondeu aos apontamentos relacionados na presente Auditoria de Conformidade.

10. Na sequência, os autos foram encaminhados para análise da SECEX que

<sup>1</sup> Documento Digital n.º 104421/2018.

<sup>2</sup> Documentos Digitais n.ºs 120501/2018, 120505/2018 e 120506/2018.

<sup>3</sup> Documento Digital n.º 132603/2018.

<sup>4</sup> Documento Digital n.º 136420/2018.

<sup>5</sup> Documento Digital n.º 164469/2018.

<sup>6</sup> Documentos Digitais n.ºs 230846/2018 e 230851/2018.

<sup>7</sup> Documentos Digitais n.ºs 259242/2018 e 8250/2019.

<sup>8</sup> Documento Digital n.º 231923/2018.

<sup>9</sup> Documento Digital n.º 22573/2019.





emitiu o Relatório Técnico Conclusivo<sup>10</sup>, pugnano pela declaração de revelia da Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, ex-Prefeita Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2020; a caracterização das irregularidades; aplicação de sanções à ex-Prefeita; afastamento da responsabilidade atribuída aos Senhores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017; e rescisão do referido instrumento contratual.

11. O Ministério Público de Contas - MPC, representado pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, converteu a oportunidade de emissão de parecer no Pedido de Diligência n.º 101/2019<sup>11</sup>, requerendo que a Cooper Vale fosse citada para se manifestar acerca dos apontamentos constantes dos Relatórios de Auditoria.

12. E que, apresentada ou não a supracitada defesa, o processo fosse encaminhado ao Poder Legislativo de Chapada dos Guimarães para que, no prazo de 90 (noventa) dias, fossem adotadas as providências julgadas necessárias.

13. Requereu, ainda, que, após cumpridas as diligências requeridas, o processo retornasse ao *Parquet* de Contas para emissão de parecer conclusivo.

14. Acolhido o requerimento de diligências, foi expedida a citação para a Cooperativa Vale do Teles Pires<sup>12</sup>, a qual foi devolvida pelos Correios com o motivo "Mudou-se"<sup>13</sup>.

15. Por essa razão, foram encaminhadas duas novas citações à Cooperativa, desta vez, ao Senhor José Roberto Vieira<sup>14</sup>, identificado como representante legal da pessoa jurídica mencionada. A primeira correspondência foi devolvida sob igual justificativa e a segunda efetivamente recebida<sup>15</sup>.

16. A Cooper Vale apresentou defesa<sup>16</sup> no prazo estabelecido na última citação,

---

<sup>10</sup> Documento Digital n.º 81302/2019.

<sup>11</sup> Documento Digital n.º 99287/2019.

<sup>12</sup> Documento Digital n.º 105177/2019.

<sup>13</sup> Documento Digital n.º 113063/2019.

<sup>14</sup> Documento Digital n.º 120055/2019.

<sup>15</sup> Documentos Digitais n.ºs 130740/2019 e 146817/2019.

<sup>16</sup> Documento Digital n.º 171621/2019.





e os autos foram encaminhados para análise e manifestação da Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal.

17. Por seu turno, a SECEX emitiu Relatório Técnico Complementar<sup>17</sup>, requerendo que fosse determinada nova citação da Cooperativa, pois identificou que não lhe foram enviados o Relatório Técnico Preliminar e anexos, o Relatório Técnico Conclusivo, e o Pedido de Diligências proposto pelo Ministério Público de Contas, o que poderia prejudicar a manifestação da defesa.

18. Diante disso, sugeriu que fosse disponibilizado vista dos autos à interessada.

19. Procedida a citação<sup>18</sup>, a Cooperativa do Vale do Teles Pires apresentou defesa<sup>19</sup>, requerendo que fossem julgados improcedentes os apontamentos relativos às normas do cooperativismo, caracterização de mão-de-obra subordinada e configuração de relação de emprego e subordinação jurídica dos serviços prestados no âmbito do Contrato n.º 023/2017.

20. A unidade técnica analisou os termos da contestação apresentada, mas manteve o entendimento exarado no seu último Relatório Técnico Conclusivo, cobrando o envio do processo ao Poder Legislativo de Chapada dos Guimarães, para adoção de providências, reforçando que até aquela data, a sugestão não havia sido acatada<sup>20</sup>.

21. Por conseguinte, o processo foi encaminhado para análise do *Parquet* de Contas que emitiu o Parecer n.º 249/2020, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, que opinou pelo conhecimento da Auditoria, pela declaração da revelia da Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, Prefeita Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2020, pelo saneamento do achado apontado aos servidores, Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017, e pela aplicação de multa à então Prefeita Municipal.

---

<sup>17</sup> Documento Digital n.º 212630/2019.

<sup>18</sup> Documento Digital n.º 239751/2019.

<sup>19</sup> Documento Digital n.º 239751/2019.

<sup>20</sup> Documento Digital n.º 267933/2019.





22. Por fim, sugeriu a instauração de Tomada de Contas Ordinária e pelo encaminhamento dos autos ao Poder Legislativo do Município de Chapada dos Guimarães para que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências ou não, a seu juízo de legítima competência.

## 1. VISÃO GERAL DA AUDITORIA

23. Em maio de 2017, a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa Vale do Teles Pires – Cooper Vale celebraram o Contrato n.º 023/2017, por intermédio de Adesão a Ata de Registro de Preços n.º 004/2017, oriunda da Prefeitura de Jauru, no valor de R\$ 1.840.041,29 (um milhão, oitocentos e quarenta mil, quarenta e um Reais e vinte e nove centavos).

24. A finalidade precípua teria sido contratar a prestação de serviços de servente de limpeza, auxiliar de cozinha, guarda patrimonial, oficial de serviços gerais, agente de apoio e logística, auxiliar de manutenção e conservação e coletor de detritos que, até a data da efetiva contratação, estariam sendo executados por servidores contratados temporariamente e que integravam a folha de pagamento da Prefeitura.

25. No caso em tela, a auditoria buscou verificar a conformidade dos serviços contratados pelo Município com a Cooper Vale, no intuito de averiguar se estão presentes a subordinação, pessoalidade e a habitualidade dos funcionários da Cooperativa junto à Administração Municipal, que pressupõe relação de emprego com intermediação de mão-de-obra ilegal, infringido os ditames da Lei n.º 12.690/2012.

26. Pretendeu, ainda, constatar se houve afronta à Resolução de Consulta TCE/MT n.º 016/2013-TP e à Resolução de Consulta TCE/MT n.º 29/2013-TP, caracterizada pela relação direta de emprego entre a Prefeitura de Chapada dos Guimarães e os prestadores de serviço contratados por meio da Cooperativa.

27. A inspeção partiu do pressuposto de que são princípios do cooperativismo, a adesão voluntária e livre, a gestão democrática, a participação econômica, a autonomia





e independência, a educação, formação e informação, a intercooperação e o interesse pela comunidade.

28. Para cumprir os objetivos definidos para a fiscalização, a unidade instrutória elaborou as seguintes questões de auditoria:

- a) *Na execução do contrato ficou caracterizada a intermediação de mão-de-obra e a presença dos pressupostos da relação de emprego, subordinação, pessoalidade e habitualidade?*
- b) *Qual o reflexo da contratação nos gastos com pessoal, houve aumento? Contribuiu para o desrespeito do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF para esses gastos?*
- c) *A prestação de contas da execução do contrato foi regular? Houve controle dos serviços prestados e efetiva fiscalização do contrato? Os serviços pagos correspondem aos constantes na Ata de Registro de Preços?*

29. Cumpre destacar que a auditoria foi limitada pela inexistência de relação nominal dos cooperados nos processos de despesa que pudessem identificar os cargos, os valores pagos e as horas trabalhadas pelos profissionais. Isso impossibilitou a apuração dos danos ao erário pelo pagamento de serviços que não constavam na Ata de Registro de Preços.

30. Todavia, apesar das limitações encontradas no decorrer das averiguações realizadas pela equipe técnica, os testes aplicados e as evidências coletadas levaram a equipe a conclusões válidas, cujo teor será relatado nos tópicos a seguir.

## 2. DOS ACHADOS DE AUDITORIA CARACTERIZADOS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA:

### 2.1. Achado N.º 01

*Responsável: Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, Ex-Prefeita Municipal no período de 01/01/2017; Joilson Xavier de Moraes, Fiscal do Contrato n.º 023/2017; e Weverton da Silva Teixeira, Fiscal do Contrato n.º 023/2017.*  
*“Contratação de Cooperativa de trabalho aumentou os gastos com pessoal e descumpriu os fundamentos legais do cooperativismo, a LRF e expôs a Prefeitura a passivos trabalhistas.”*

#### 2.1.1. Resultado Preliminar da Auditoria:





31. A SECEX evidenciou que o Contrato n.º 023/2017, celebrado com a Cooper Vale foi revestido sob a forma de cooperativismo, porém, na prática, descumpriu preceitos da Lei n.º 12.690/2012, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho.

32. Tal situação teria caracterizado intermediação de mão-de-obra e conseqüentemente atribuído caráter ilícito a terceirização dos serviços pela Administração.

33. A unidade instrutória informou que foram aplicados questionários a uma amostra de 30 (trinta) cooperados, que revelaram a existência de cargos diversos e não especializados, reunidos nesta única cooperativa de trabalho.

34. Segundo relataram, alguns deles estavam prestando serviços na sede da Prefeitura, outros nos setores de Recursos Humanos e na Secretaria Municipal de Administração, nos cargos de coordenador de setor, agente e assistente administrativo, e recebendo ordens superiores dos Secretários.

35. Assentou que essas atividades impedem a substituição contínua dos cooperados, em virtude da especialidade do serviço, caracterizando a pessoalidade.

36. Como não bastasse, no Hospital Dom Osvaldo, localizado no Município, foram encontradas folhas de ponto de cooperados, que indicaram intermediação de mão-de-obra, em razão do controle de jornada de trabalho efetuado pela Prefeitura.

37. A unidade instrutiva assinalou que 67% (sessenta e sete por cento) dos cooperados prestavam serviço de maneira contínua e habitual, trabalhando diariamente, por 8 (oito) horas, e no mesmo local:

Gráfico 4 - Total de Horas Trabalhadas



Fonte: Questionário aplicado aos cooperados da COOPERVELE

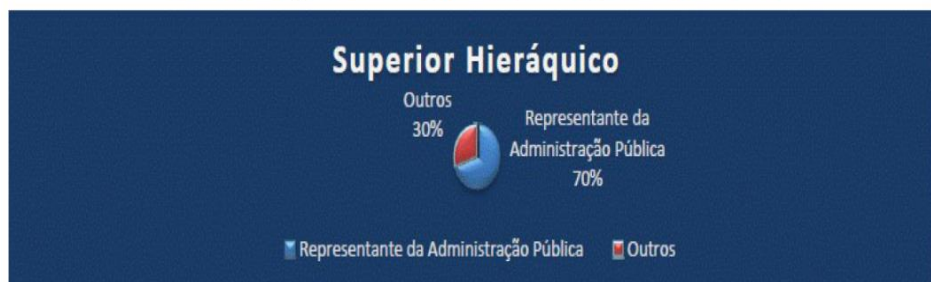
Fonte: Relatório Técnico Preliminar





38. Ademais, 70% (setenta por cento) dos colaboradores entrevistados teriam expressado o entendimento de que seu superior hierárquico seria um membro da Administração Pública:

Gráfico 2 - Superior Hierárquico - Administração Pública x Outros



Fonte: Questionário aplicado a 30 cooperados.

Fonte: Relatório Técnico Preliminar

39. Conforme seu entendimento, essas constatações caracterizariam subordinação, atividade contínua e sem possibilidade de rodízio, o que denotaria pessoalidade na prestação dos serviços e afronta ao disposto no art. 4º da Lei n.º 12.690/2012.

40. Como não bastasse, 40% (quarenta por cento) dos cooperados entrevistados disseram que a adesão à cooperativa não foi voluntária, pois eram servidores temporários e migraram para a cooperativa sob a ameaça de perderem seus empregos, o que contrariou o princípio da adesão livre e voluntária, previsto no art. 3º da Lei n.º 12.690/2012.

41. Desse modo, a unidade instrutiva entendeu que a Prefeitura de Chapada dos Guimarães, por negligência, submeteu a risco o erário municipal, uma vez que, na situação aludida, a Administração Pública passou a responder subsidiariamente por eventuais passivos trabalhistas, caso seja constatada conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666/1993, conforme Súmula do Tribunal Superior do Trabalho – TST n.º 331.

42. Em razão disso, como maneira de averiguar se a Cooper Vale teria capacidade operacional de assumir custos de possíveis demandas trabalhistas, foi realizada consulta à Receita Federal do Brasil, e verificado que a Cooperativa em questão

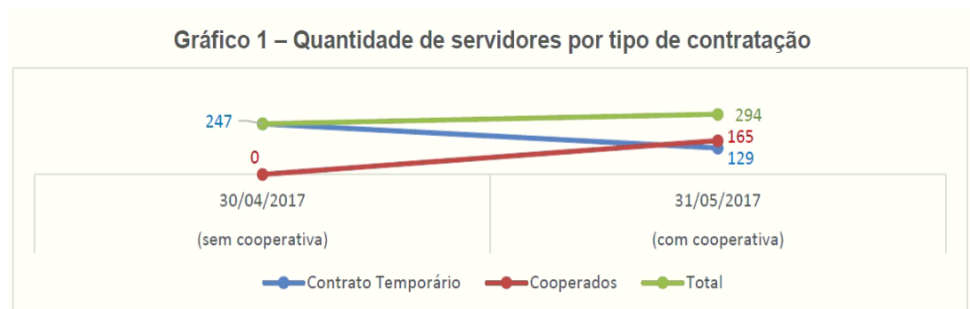




possui um capital social de R\$ 800,00 (oitocentos Reais), denotando baixa ou nenhuma capacidade operacional de assumir tais custos.

43. Inobstante todo o relatado, observou que a substituição dos servidores temporários pelos cooperados não foi contabilizada na folha de pagamento da Prefeitura como despesa com pessoal, tendo sido considerada uma forma de reduzir essa natureza de despesa aos limites estabelecidos por lei, já que, até a data da contratação da Cooperativa, o Município apontava índice de gastos com pessoal na ordem de 59,13% (cinquenta e nove décimos e treze décimos percentuais) da Receita Corrente Líquida.

44. Com a contratação da cooperativa foi constatada uma redução de 118 (cento e dezoito) servidores temporários e a contratação de 165 (cento e sessenta e cinco) cooperados, resultando no aumento de 47 (quarenta e sete) pessoas à serviço da Prefeitura:



Fonte: Relatório por tipo de contratação e contrato nº 23/2017.

Fonte: Relatório Técnico Preliminar

45. Nessa senda, considerando as evidências, a unidade técnica contabilizou todo o gasto com a Cooperativa Vale do Teles Pires no cálculo dos gastos com pessoal, conforme determina o item 2, da Resolução de Consulta TCE/MT n.º 029/2013.

46. Salientou que a contratação da Cooper Vale agravou o descumprimento do limite legal de gastos, estabelecido pelo art. 20 da Lei Complementar n.º 101/2000, adicionando no 2º quadrimestre a despesa no valor de R\$ 1.123.536,80 (um milhão, cento e vinte e três mil, quinhentos e trinta e seis Reais e oitenta centavos), decorrente da terceirização supostamente ilícita:





47. Observou que o descumprimento saltou de 5,13% (cinco décimos e treze centésimos percentuais) no 1º quadrimestre, para 6,69% (seis décimos e sessenta e nove centésimos percentuais) no 2º quadrimestre de 2017.

48. Com isso, os gastos com pessoal saltaram de 59,13% (cinquenta e nove décimos e treze centésimos percentuais) para 60,69% (sessenta décimos e sessenta e nove centésimos), o que representou um aumento de despesas na ordem de R\$ 522.478,96 (quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e oito Reais e noventa e seis centavos) em 2017.

49. Tal situação, revelou o impacto negativo da contratação e a redução da disponibilidade de recursos municipais para investimentos e programas de melhoria de qualidade de vida dos munícipes.

50. Por isso, concluiu que o gestor não se preocupou em criar mecanismos para prevenir e garantir a licitude da execução do contrato em questão, dando causa a terceirização ilegal, negligenciando a necessidade do estudo de viabilidade da terceirização, dispensando a avaliação de riscos inerentes e da capacidade operacional e financeira da cooperativa que seria contratada.

51. Além disso, a unidade de instrução destacou a ausência de normas internas orientativas, que pudessem delimitar a relação de servidores da Prefeitura com os cooperados, trazendo o detalhamento das condutas vedadas, a forma de fiscalização da execução do contrato, aumentando as condições do Município de detectar a ocorrência





da prestação de serviços não enquadrados na natureza do cooperativismo.

### 2.1.2. Manifestação da Defesa:

52. Malgrado o prazo concedido, a Senhora **Thelma Pimentel Figueiredo** de Oliveira, então Prefeita do Município de Chapada dos Guimarães, não apresentou os esclarecimentos correspondentes ao achado de auditoria apontado pela unidade técnica.

53. Em seu lugar, se manifestou a Procuradoria Jurídica do Município, tão somente para requerer prorrogação de prazo e informar que a municipalidade estaria promovendo as apurações pertinentes para verificar eventuais irregularidades na fiscalização do contrato em questão.

54. Chamada ao feito, a **Cooper Vale** impugnou as conclusões da unidade instrutória, alegando que a contratação celebrada não violou as normas do cooperativismo.

55. Assinalou que a contratação da cooperativa não gerou prejuízo ao erário, uma vez que os serviços pagos teriam sido efetivamente prestados e atestados pelo Secretário Municipal e pelo Fiscal do Contrato.

56. Reconheceu que pode ter havido falhas na gestão contratual por parte da Prefeitura Municipal, mas requereu que a situação não macule a atuação da Cooper Vale, a qual teria agido com cooperativismo e zelo na prestação dos serviços contratados.

57. Como argumento de que vem respeitando as regras do cooperativismo, citou o fato de que a Justiça do Trabalho não tem reconhecido a existência dos atributos de vínculo empregatício entre a Coopervale e seus associados.

58. E sobre o vínculo empregatício entre os cooperados e a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, anotou que a personalidade não se configurou, em virtude de os serviços terem sido contratados sem considerar quem os executaria.

59. Rebateu as considerações aludidas pela SECEX no que concerne a habitualidade dos serviços, explicando que, caso o cooperador não deseje mais prestá-





los ou precise se ausentar, basta que a cooperativa seja avisada para reorganizar as atividades.

60. Nesse aspecto, aduziu que os questionários respondidos por alguns dos cooperados podem conter vícios de interpretação, e que eles possuem autonomia para decidir quando e onde vão trabalhar, sendo que o compromisso que assumem é de prestar os serviços com zelo e profissionalismo, além de comunicar eventuais ausências e impossibilidades de comparecimento ao trabalho.

61. Complementou, argumentando que o contrato prevê a prestação de serviços para variados cargos e deve ser levado em consideração que os prestadores de serviço muitas vezes são pessoais leigas e que a nomenclatura das funções nem sempre é reproduzida da forma correta

62. Explicou que o coordenador de trabalho é um associado como os demais, que foi eleito com a finalidade de contribuir para que a prestação e serviços seja regular e efetiva. Logo, seria uma função necessária para administrar os serviços prestados, não devendo ser entendida como evidência de subordinação.

63. Seu papel seria o de fazer a interlocução das necessidades da contratante com a cooperativa, ou seja, verificar os locais que o tomador necessita dos serviços contratados e encaminhar os associados para a prestação dos serviços.

64. Ao final, pontuou que a contratação em tela observou as normas vigentes e que, por parte da Cooper Vale, não foi levado em consideração se o negócio firmado impactaria, ou não, nos gastos de pessoal da administração municipal, uma vez que o contrato se dá mediante demanda e a cooperativa não é afetada nesse sentido.

65. Reforçou que o cooperativismo é muito incentivado no âmbito constitucional e infraconstitucional, inclusive internacionalmente e que, por isso, os órgãos de controle deveriam visualizar as cooperativas como instituições que cumprem o seu papel na sociedade.

66. Asseverou que a Cooper Vale possui vasta experiência que confirma a





legalidade na execução de seus serviços, além da idoneidade da cooperativa perante a justiça trabalhista.

67. Por derradeiro, requereu a desconfiguração da impropriedade.

### **2.1.3. Análise da Unidade Instrutória:**

68. A unidade de auditoria ponderou que não buscou discutir nos autos a regularidade da Cooper Vale, mas a regularidade da sua contratação pela Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e da execução dos termos pactuados no Contrato 023/2017.

69. Repisou que restou clara a ocorrência de utilização da cooperativa, de forma ilegal, como ferramenta de intermediação de mão-de-obra subordinada, caracterizando relação de emprego na contratação de serviços terceirizados.

70. Requereu que fosse declarada a revelia da Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, Prefeita Municipal à época, e que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 75, III, da Lei Complementar n.º 265/2007.

71. Por derradeiro, opinou que fosse determinada a rescisão do Contrato n.º 023/2017, firmado entre a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, em razão da violação às normas legais do cooperativismo, dentre elas, as Resoluções de Consulta do TCE/MT n.ºs 16/2013 e 29/2013, a Súmula TCU n.º 281 e a Súmula do TST n.º 331, IV.

### **2.1.4. Posicionamento do Ministério Público de Contas:**

72. O MPC iniciou sua análise destacando que, em regra, as cooperativas de trabalho podem participar de procedimentos licitatórios, de acordo com o que dispõe o art. 10 da Lei Federal n.º 12.690/2012, mas que a participação plena de cooperativas destinadas à contratação de serviços” despertou uma problemática, antes não verificada”, que é a vinculação trabalhista dos cooperados e seus correspondentes débitos.

73. Enfatizou o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho ao editar a





Súmula n.º 331, pela qual determinou a responsabilidade solidária dos entes públicos ou privados tomadores dos serviços prestados por cooperativas, nos casos de existência de vínculo empregatício entre o cooperados e as cooperativas.

74. Ressaltou que nesse mesmo sentido se posicionou o TCU, por meio da Súmula n.º 281, vedou a participação de cooperativas em licitação, quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

75. Pontuou que o Superior Tribunal de Justiça já possui entendimento pacificado nessa mesma linha de raciocínio. E que o cerne da questão tratada nesta auditoria, não se refere à legalidade e regularidade da Cooper Vale, mas à regularidade da sua contratação pela Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e da execução do Contrato n.º 23/2017, celebrado com o citado ente municipal.

76. Identificou que a Cooper Vale oferecia serviços sem especialização, ferindo frontalmente os princípios do cooperativismo disciplinado no art. 4º, II, da Lei n.º 12.690/2012.

77. Na sua análise, os fatos abordados na auditoria acabaram por sedimentar a conclusão pelo descumprimento das Resoluções de Consulta n.ºs 16/2013 e 29/2013, cuja tese também já havia sido tratada no Acórdão n.º 614/2001.

78. Entendeu que a contratação realizada se deu unicamente para terceirizar ilegalmente a mão-de-obra no âmbito da Prefeitura de Chapada dos Guimarães, pois as atividades teriam sido exercidas com pessoalidade, habitualidade e subordinação.

79. Apontou como uma das motivações da contratação o fato de o Município apresentar, à época, um alto índice de gastos com pessoal, o que, todavia, não teria gerado perda de subordinação, pessoalidade e habitualidade nas relações de trabalho estabelecidas e, pelo contrário, levou à conclusão de que a referida despesa não foi reduzida.





80. Desse modo, ressaltou que, segundo a SECEX, houve um aumento de trabalhadores cooperados, que conseqüentemente aumentou os custos com a folha de pagamento, levando à extrapolação do índice de 59,13% (cinquenta e nove décimos e treze centésimos percentuais) para 60,69% (sessenta décimos e sessenta e nove centésimos percentuais).

81. Nessa toada, acompanhou o entendimento da equipe técnica quanto à caracterização da irregularidade e pela aplicação de multa à ex-gestora do Município, por erro grosseiro, aduzindo que sua conduta se revestiu de culpa, por inobservância das normas legais vigentes que regulamentam a matéria.

82. Contudo, discordou sobre a sugestão de rescisão do Contrato n.º 23/2017. Isto porque, a seu ver, o Tribunal de Contas não deve decidir diretamente sobre o caso, sob pena de usurpação de competência.

83. Opinou no sentido de que os autos sejam enviados ao Poder Legislativo, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis, no prazo de 90 (noventa) dias, cabendo a esta Corte de Contas decidir a respeito, se não houver manifestação daquela parte.

84. Opinou também pela confirmação da decretação da revelia da Senhora Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, ex-Prefeita Municipal de Chapada dos Guimarães, que citada, não apresentou defesa no prazo concedido.

85. Sugeriu, ainda, a instauração de Tomada de Contas Ordinária, a fim de apurar o gasto com pessoal constatado pela equipe de auditoria, e que supostamente teria sido ocasionado pela contratação da Cooper Vale. Justificou que as auditorias de conformidade não são processos hábeis para se apurar profundamente os danos causados e identificar os responsáveis por eventual ressarcimento ao erário.

## 2.2. ACHADO N.º 02





**Responsáveis: Joilson Xavier de Moraes, Fiscal do Contrato n.º 023/2017; e Weverton da Silva Teixeira, Fiscal do Contrato n.º 023/2017.**

**“Precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato n.º 23/2017 – Cooperativa Vale do Teles Pires – expõe a Prefeitura a um dano potencial de R\$ 1.840.041,29 (um milhão, oitocentos e quarenta mil, quarenta e um Reais e vinte e nove centavos).”**

## 2.2.1. Resultado Preliminar da Auditoria:

86. A unidade instrutória apontou que a Ata de Registro de Preços n.º 023/2017 foi utilizada para o pagamento de serviços que não integraram o processo licitatório:

Quadro 1: Serviços pagos não constantes na ARP

Cooperados	Serviços (Não constantes na ARP)	Valor pago
Ermendes Vieira dos Santos	Coordenador	R\$ 6.937,50
Anderson Alves Murtinho	Superintendente de Infraestrutura e Desenvolvimento	R\$ 5.550,00
Ozenil Carlos da Cruz	Assessor Técnico	R\$ 4.662,00
Gonçalo Neves de Miranda Silvestre Santos da Cruz Filho	Coordenador de Balsa	R\$ 3.634,88

Fonte: Relatório Técnico Preliminar

87. A irregularidade teria decorrido do extrapolamento da quantidade de horas contratadas, e da falta de fiscalização da execução contratual, além das falhas no atesto das despesas.

88. A equipe de auditoria averiguou que os serviços constantes do quadro acima foram indevidamente enquadrados na ARP, e o maior valor da hora contratada, no total de R\$ 15,35 (quinze Reais e trinta e cinco centavos), pressupõe o pagamento irregular dos serviços, uma vez que os cooperados teriam que ter trabalhado uma quantidade de horas diárias acima da normalidade para receberem o que foi efetivamente recebido:

Quadro 2: Quantidade de horas que teriam quer ser trabalhadas para o valor pago

Nomes dos cooperados	Serviços prestados (Não constantes na ARP) (conforme relação nominal constante no processo de despesa)	Valores pagos no mês pelos serviços dos cooperados	Maior valor contratado por hora R\$/h (para fins de cálculo da quantidade de horas que teria que ter trabalhado)	Qdade de horas que os cooperados teriam que ter trabalhado por DIA, pelo valor que foi pago
Ermendes Vieira dos Santos	Coordenador	R\$ 6.937,50	R\$ 15,35	21 h/dia
Anderson Alves Murtinho	Superintendente Infraestr. Desenvolv.	R\$ 5.550,00	R\$ 15,35	16 h/dia
Ozenil Carlos da Cruz	Assessor Técnico	R\$ 4.662,00	R\$ 15,35	14 h/dia
Gonçalo Neves de Miranda Silvestre Santos da Cruz Filho	Coordenador de Balsa	R\$ 3.634,88	R\$ 15,35	11 h/dia

Fonte: Relatório Técnico Preliminar





89. Nesse aspecto, salientou que, muito embora a administração municipal tenha designado fiscais de contrato para acompanhar a prestação dos serviços, eles se omitiram do dever funcional de fiscalizar, descumprindo o que preceitua o art. 67, § 1º, da Lei n.º 8666/1993.

90. Os fiscais sequer apresentaram os relatórios circunstanciados e de ocorrências que pudessem confirmar a sua correspondente atuação. Da mesma forma, a administração foi omissa e se manteve inerte e descomprometida, contribuindo para que serviços não contratados, fossem pagos.

91. A auditoria observou que o Município não possuía normatização a respeito da gestão e fiscalização de contratos que descrevesse com clareza as atividades de controle e as obrigações dos responsáveis, assumindo o risco da caracterização de relação empregatícia e as consequências trabalhistas que dela pudessem decorrer.

92. Repisou a situação descrita por esta Corte de Contas no Processo n.º 32.617-8/2017, a qual denota que a falta de um controle interno apto e operante é uma das causas das irregularidades dessa natureza, em razão da ausência da visão crítica e fiscalizadora por parte da própria administração.

93. Destarte, apontou a inexistência de relação nominal de alguns cooperados nos processos de despesa, o que teria impossibilitado a apuração dos danos ao erário pelo pagamento de serviços não constantes na Ata de Registro de Preços.

### 2.2.2. Manifestação da Defesa:

94. A Senhora **Thelma Pimentel Figueiredo** de Oliveira, Prefeita do Município de Chapada dos Guimarães, à época, não apresentou os esclarecimentos correspondentes ao achado apontado pela unidade técnica.

95. O Senhor **Weverton da Silva Teixeira**, Fiscal do Contrato n.º 023/2017, alegou que a sua designação como fiscal se deu a contrassenso e que tomou conhecimento da atribuição que lhe foi demandada, somente 2 (dois) meses depois da assinatura do referido contrato.





96. Assinalou que não agiu com culpa ou dolo, uma vez que desconhecia a sua responsabilidade de acompanhar a execução do contrato administrativo. E requereu à gestão que procedesse a sua substituição da função, pois não dispunha de tempo e recursos para realizar a fiscalização do Contrato, tendo sido designado outro servidor para desempenhar o mister, a partir de 01/08/2017.

97. Por fim, pleiteou a descaracterização da conduta irregular e salientou que, embora a nomeação de fiscal possa ser suficiente para supor sua responsabilidade, é preciso que seja considerada a sua falta de conhecimento sobre a matéria.

98. Já o Senhor **Joilson Xavier de Moraes**, que foi designado Fiscal do Contrato n.º 023/2017 em substituição ao Senhor Weverton da Silva Teixeira, informou que quando se iniciaram as tratativas de contratação da Cooper Vale, havia acabado de ser admitido na Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães.

99. Ressaltou que não tinha experiência de atuação em órgão público ou compreensão sobre quais seriam as suas responsabilidades enquanto fiscal.

100. Esclareceu que, à época, era responsável pelo almoxarifado da Prefeitura, e que, segundo as justificativas que recebeu, foi nomeado para a referida função a fim de que o processo de contratação pudesse ser finalizado. No entanto, nunca foi orientado acerca da necessidade de elaborar relatórios de fiscalização sobre a execução contratual.

101. A **Cooper Vale** contestou as conclusões da unidade instrutória, alegando que a contratação celebrada não violou as normas do cooperativismo e que não houve dano ao erário em razão da contratação da cooperativa.

102. Assegurou que os serviços pagos teriam sido efetivamente prestados, e por isso, foram atestados pelo Secretário Municipal e pelo fiscal do contrato.

103. Reconheceu que pode ter havido falhas na gestão do contrato por parte da municipalidade, mas pugnou que a situação não macule a atuação da cooperativa que teria agido com cooperativismo e zelo na prestação dos serviços contratados.

104. Em complemento, afirmou que a contratação celebrada com a Prefeitura de





Chapada dos Guimarães observou as normas vigentes, ressaltando a observância da legalidade na execução de seus serviços e a idoneidade da cooperativa perante a justiça trabalhista.

### **2.2.3. Análise da Unidade Instrutória:**

105. A unidade de auditoria repisou que não discutiu nos autos a regularidade da Cooper Vale, enquanto cooperativa de trabalho, mas a regularidade da sua contratação pela Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e da execução dos termos pactuados no Contrato n.º 023/2017.

106. Assinalou que restou clara a ocorrência de utilização da Cooper Vale como ferramenta de intermediação de mão-de-obra subordinada e ilegal, caracterizando relação de emprego na contratação de serviços terceirizados.

107. Nesse sentido, concluiu por caracterizar a irregularidade e acolher as justificativas dos Senhores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017, sanando o achado de auditoria no que que concerne às suas respectivas responsabilidades, sob a alegação de que exerceram a função de fiscalização por curtos períodos.

### **2.2.4. Posicionamento do Ministério Público de Contas:**

108. O *Parquet* de Contas atestou a ausência de fiscalização do Contrato n.º 023/2017, já constatada pela unidade instrutória.

109. Entretanto, ponderou que as defesas apresentadas pelos fiscais do contrato demonstraram que a precariedade na fiscalização se deu pela falta de capacitação e orientação dos agentes designados para o exercício da função.

110. Ressaltou que restou evidente que os fiscais desconheciam os ditames do contrato e suas atribuições para a função demandada e ressaltou o fato de que o Senhor Weverton da Silva Teixeira foi nomeado como fiscal sem o seu consentimento, o que entendeu se tratar de atuação inidônea por parte da gestão municipal.





111. Desta feita, acompanhou o entendimento da SECEX quanto a caracterização da irregularidade, e opinou por afastar a responsabilidade dos Senhores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, Fiscais do Contrato n.º 023/2017

112. É o Relatório necessário.

Cuiabá, 30 de junho de 2021.

(assinatura digital)<sup>21</sup>

**LUIZ HENRIQUE LIMA**

Conselheiro Interino, conforme Portaria n.º 11/2021

---

<sup>21</sup> 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.

