



RELATÓRIO CONCLUSIVO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE SOBRE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Contrato firmado pela Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães descumpre fundamentos legais do cooperativismo, expondo-a à passivos trabalhistas, aumentando as despesas com pessoal e por consequência, agravando a sua situação fiscal.

**Membro da Equipe de Auditoria
Oziel Martins da Silva
Auditor Público Externo**

Cuiabá-MT, 08 de março de 2019





LISTA DE SIGLAS

- ARP – Ata de Registro de Preços
DJ – Diário da Justiça
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
RCL – Receita Corrente Líquida
RH – Recursos Humanos
TCE/MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCU – Tribunal de Contas da União
TJ-ES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
TP – Tribunal Pleno
TST – Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Serviços pagos não constantes na ARP.....11
Quadro 2 - Quantidade de horas que teriam quer ser trabalhadas para o valor pago...12





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Visão geral do objeto	5
2. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA DE TRABALHO AUMENTOU OS GASTOS COM PESSOAL, DESCUMPRIU OS FUNDAMENTOS LEGAIS DO COOPERATIVISMO, A LRF E EXPÕS A PREFEITURA A PASSIVOS TRABALHISTAS.	7
3. PRECARIIDADE NO CONTROLE E NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 23/2017 - COOPERATIVA VALE DO TELES PIRES - EXPÕE A PREFEITURA A UM DANO POTENCIAL DE R\$ 1.840.041,29.....	11
4. CONCLUSÃO PRELIMINAR	13
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO PRELIMINAR	14
6. ESCLARECIMENTOS DOS RESPONSÁVEIS	15
6.1 Síntese da Defesa do Fiscal do Contrato Weverton da Silva Teixeira.....	17
6.2. Análise da Defesa do Fiscal do Contrato Weverton da Silva Teixeira.....	18
6.3. Síntese da Defesa do Fiscal de Contrato Joilson Xavier de Moraes	19
6.4. Análise da Defesa do Fiscal do Contrato Joilson Xavier de Moraes	20
6.5. Ausência de Defesa da prefeita municipal Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira	21
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO DE MÉRITO	21





PROCESSO	:	85464/2018
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES
CNPJ	:	03.507.530/0001-19
ASSUNTO	:	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
GESTORA	:	THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR
AUDITOR	:	OZIEL MARTINS DA SILVA

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade, a fim de verificar o respeito aos fundamentos legais do cooperativismo e a regularidade da prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017, celebrado entre Prefeitura e a Cooperativa Vale do Teles Pires.

2. A auditoria originou-se do processo de levantamento nº 236756/2017, que dentre os objetos levantados, avaliou como o de maior risco, o contrato celebrado com a cooperativa, levando-se em conta também critérios como materialidade e relevância.

3. Os serviços de apoio visam garantir o bom funcionamento das atividades principais da prefeitura, sendo imprescindíveis para que a finalidade pública seja atingida e, a auditoria, verificou que tais serviços, até então, eram operacionalizados por meio de servidores contratados temporariamente.





1.1. Visão geral do objeto

4. A Prefeitura de Chapada dos Guimarães celebrou o contrato com a Cooperativa, em maio/2017 - resultado da adesão à Ata de Registro de Preços nº 004/2017, da Prefeitura de Jauru - para 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, serviços que até a contratação, eram prestados por servidores temporários, e que, portanto, integravam a folha de pagamento da Prefeitura.

5. O relatório de gestão fiscal do 1º quadrimestre de 2017, apontou um índice de gastos com pessoal de 59,13% da Receita Corrente Líquida do Executivo, revelando o descumprimento do limite imposto pela LRF para esses gastos, que é de 54% da RCL e, a contratação da cooperativa, resultou na retirada de servidores temporários da folha de pagamento da Prefeitura e na não consideração dos gastos com os cooperados como despesa com pessoal, o que seria uma forma de reconduzir os gastos com pessoal aos limites estabelecidos pela lei.

6. A equipe de auditoria demonstrou no Gráfico 1, constante da página 6 do Relatório Técnico_85464_2018_01 – Documento Digital 104421/2018, de forma sintética, o reflexo da contratação da cooperativa no quadro de pessoal “temporário” e “total” da prefeitura.

7. Conforme o Gráfico, com a contratação da cooperativa houve uma redução de 118 servidores temporários, em contrapartida à contratação de 165 cooperados, o que resultou no aumento de 47 pessoas à serviço da Prefeitura.

8. A lei não define os tipos de serviços que o poder público poderia contratar por meio de cooperativa, porém, a Resolução de Consulta do TCE/MT nº 16/2013 – TP, diz que como regra, é permitida a participação de cooperativas em licitações e procedimentos de credenciamento, mas, em sintonia com a lei, restringe essa participação, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada.





9. Considerando a vedação a utilização de cooperativa para a intermediação de mão de obra e para melhor elucidar as condições para que então uma contratação de cooperativa, seja considerada lícita, foi editada, pelo TCE/MT, a Resolução de Consulta nº 29/2013, que previu os critérios para que uma terceirização seja considerada lícita. Dentre eles, está o item 1, “c”, que determinou: “não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço”.

10. Importante que se destaque que o legislador deu especial atenção e resguardou garantias a forma de trabalho cooperativo. Pelo ordenamento vigente, as cooperativas de trabalho são sociedades que se notabilizam pela união de esforços de várias pessoas especializadas em determinado serviço, para ao final dividirem o resultado, além do que, se caracterizam por fundamentos previstos na Lei 12.690/2012, que regulamentou a organização e o funcionamento delas. Dentre eles estão, a vedação da sua utilização para a intermediação de mão de obra subordinada e a vedação da presença dos pressupostos da relação emprego, como a subordinação, pessoalidade e habitualidade, vedações que, se descumpridas, descaracterizam o cooperativismo, caracterizando relação empregatícia entre cooperados e cooperativa e torna responsável subsidiário aquele que a contratar.

11. 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.

12. A inobservância dos fundamentos previstos na Lei 12.690/2012 e dos critérios definidos pela Resolução de Consulta nº 29/2013, torna a terceirização ilícita, devendo todo o gasto incorrido com a contratação, ser considerado no cálculo dos gastos com pessoal, que, no caso do município de Chapada dos Guimarães, resultou no agravamento da situação fiscal e de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.





13. A auditoria objetivou verificar a conformidade da terceirização dos serviços - tendo em vista a legislação específica para as cooperativas de trabalho, a subsidiariedade contratual assumida pela Prefeitura e, também, a regularidade da prestação de contas da execução do contrato e os impactos da contratação nos gastos com pessoal.

14. Para cumprir os objetivos definidos para esta fiscalização, foram elaboradas questões de auditoria: **a.** Na execução do contrato, ficou caracterizada 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 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?

15. Houve limitação de auditoria pela inexistência de **relação nominal dos cooperados**, contendo os respectivos cargos, a quantidade de horas e o valor correspondente, em todos os processos de despesas, o que impossibilitou a apuração dos danos ao erário pelo pagamento de serviços não constantes na ARP. Apesar dessa limitação, os testes aplicados e as evidências coletadas levaram a equipe a conclusões válidas, dando uma asseguarção razoável aos demais resultados da auditoria.

16. 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).

2. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA DE TRABALHO AUMENTOU OS GASTOS COM PESSOAL, DESCUMPRIU OS FUNDAMENTOS LEGAIS DO COOPERATIVISMO, A LRF E EXPÔS A PREFEITURA A PASSIVOS TRABALHISTAS.

17. A auditoria da execução do contrato nº 23/2017, celebrado com a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, evidenciou que a contratação foi revestida sob a forma de cooperativismo, porém, na prática, os serviços foram executados sem o respeito a fundamentos previstos na lei 12.690/2012, que dispõe sobre a organização e o





funcionamento das cooperativas de trabalho, o que caracterizou intermediação de mão de obra e conseqüentemente, terceirização **ilícita** de serviços pela Administração.

18. Questionários aplicados a uma amostra de 30 cooperados, revelaram a existência de vários cargos de naturezas distintas e não especializados, reunidos em uma única cooperativa de trabalho (*agente administrativo, assistente de administração, auxiliar de limpeza, coordenadores, encarregado geral, limpeza de rua, motorista, segurança, serviços gerais*), situação que contraria o artigo 4º da Lei 12.690/2012, ele diz que a Cooperativa de Trabalho pode ser de serviço, quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego.

19. Constatou-se que alguns cooperados prestam serviços na sede da prefeitura, nos setores de RH e Secretaria de Administração (*coordenador de setor, agente e assistente administrativo*), recebendo ordens superiores dos secretários das respectivas pastas, caracterizando a subordinação, por se sujeitarem às ordens do tomador do serviço. No Hospital Dom Osvaldo, foram encontradas folhas de ponto de cooperados, que indicam controle de jornada e, também caracterizam a intermediação de mão de obra subordinada.

20. Além disso, as atividades de coordenador de setor, de agente e assistente administrativo indicam atividade contínua e não em rodízio, o que evidencia a presença do instituto da pessoalidade na prestação dos serviços, já que a simples substituição dos cooperados não garantirá a imediata e plena continuidade dos serviços, sendo necessário treinamento e tempo de adaptação ao futuro ocupante do cargo.

21. A equipe de auditoria demonstrou no Gráfico 2, constante da página 9 do Relatório Técnico_85464_2018_01 – Documento Digital 104421/2018, a percepção do nível de subordinação dos cooperados aos servidores da Prefeitura, pressuposto vedado pelo artigo 4º da Lei 12.690/2012.





22. Também foi relatado por **40%** dos cooperados entrevistados que a adesão à cooperativa não foi voluntária, pois eram servidores temporários da Prefeitura e que, para não ficarem sem o emprego, migraram para a cooperativa, o que contrariou o princípio da **adesão livre e voluntária**, previsto pelo art. 3º da lei 12.690/ 2012.

23. Nos casos de descumprimento dos fundamentos previstos na lei 12.690/2012 o TST pacificou o entendimento de que os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente por passivos trabalhistas no caso de evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/1993, especialmente da fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. Portanto, o Poder Público, na qualidade de contratante de serviços que possam encerrar a caracterização de relação de emprego, fornecidos por cooperativas ou não, deve adotar todos os cuidados e precauções para evitar a aplicação da **subsidiariedade trabalhista**.

24. Devido a constatação da auditoria da relação de emprego e da subsidiariedade trabalhista, foi realizada consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil, que revelou um capital social registrado pela Cooperativa, no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais), evidenciando baixa ou nenhuma capacidade operacional, revelando também, a incapacidade financeira da cooperativa de suportar e assumir os custos de eventuais demandas trabalhistas. Isso decorreu da falta de uma simples análise prévia da situação econômica e financeira da contratada, negligência que expôs a Prefeitura a passivos trabalhistas.

25. Pelas irregularidades evidenciadas, vê-se que a execução do contrato **desrespeitou** os termos da Resolução de Consulta do TCE/MT nº 29/2013 o que implica em incluir todo o gasto com a Cooperativa Vale do Teles Pires no cálculo dos gastos com pessoal, conforme determina o **item 2** da mesma resolução.

26. Importante também, demonstrar os impactos da contratação nos gastos com pessoal e na situação fiscal da Prefeitura. Para isso, seguem gráficos desses gastos nos dois primeiros quadrimestres de 2017 - com base nos Relatórios de Gestão Fiscal, adicionando-se no 2º quadrimestre, o valor gasto com a cooperativa - de R\$





1.123.536,80 - em virtude da terceirização ilícita, conforme determina o item 2 da resolução de consulta do TCE/MT nº 29/2013.

27. A equipe de auditoria demonstrou no Gráfico 3, constante da página 10 do Relatório_Técnico_85464_2018_01 – Documento Digital 104421/2018, que a contratação agravou o descumprimento do limite legal de gasto com pessoal, estabelecido pelo artigo 20 da LRF - fixado em 54% da receita corrente líquida, já que o descumprimento saltou de 5,13%, no 1º quadrimestre de 2017, para 6,69%, no 2º, portanto, uma variação de 1,56%, que representou um aumento de despesas de R\$ 522.478,96, o que revela um dos impactos negativos da contratação.

28. O agravamento da situação fiscal da Prefeitura, decorrente do aumento da despesa, reduziu a disponibilidade de recursos para investimentos em obra de infraestrutura urbana e em programas de melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

29. Por toda a situação relatada, vê-se que o gestor não se preocupou em criar mecanismos preventivos para garantir a licitude na execução do contrato, dando causa a terceirização ilícita, pois a falta de um estudo prévio de viabilidade da terceirização, que previsse os riscos inerentes envolvidos, com base em pareceres jurídicos, imprescindíveis nesse caso (*tendo em vista as particularidades da contratação e a tenuidade da linha que diferencia a relação dos cooperados com a Prefeitura, de uma relação empregatícia*) e que avaliasse previamente a capacidade operacional e financeira daquela que viria a ser contratada.

30. Além disso, também deram causa à irregularidade, a não implementação de normas internas orientativas – fundamentadas em pareceres jurídicos - que delimitassem a relação de servidores da Prefeitura com os Cooperados e detalhassem condutas vedadas. Assim como, a ausência de fiscalização da execução do contrato, já que a atuação de um servidor capacitado para fiscalizar o objeto contratado, aumentaria muito as condições de se detectar a ocorrência de subordinação e a execução de serviços não especializados e descaracterizadores do cooperativismo.

31. A análise detalhada do achado de auditoria, bem como, as respectivas responsabilizações constam no Relatório de Análise nº 01 (Doc. nº 66310/2018).





3. PRECARIIDADE NO CONTROLE E NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA EXECUÇÃO DO CONTRATO Nº 23/2017 - COOPERATIVA VALE DO TELES PIRES - EXPÕE A PREFEITURA A UM DANO POTENCIAL DE R\$ 1.840.041,29.

32. A análise constatou a utilização da ata de registro de preços para o pagamento de serviços que não integraram o processo licitatório. Também ficou demonstrado que a irregularidade decorreu do não controle da quantidade de horas de serviços prestados, da não fiscalização da execução contratual e de falhas nos processos de atestamento das despesas, situações encontradas, que a seguir serão relatadas detalhadamente.

33. Em alguns processos de despesas foram encontradas relações nominais dos cooperados por secretaria, que evidenciam o pagamento de serviços que não constam na Ata de Registro de Preços nº 004/2017, conforme quadro a seguir:

Quadro 1: Serviços pagos não constantes na ARP

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

34. Ao analisar os atestamentos dessas despesas, verificou-se que tais serviços foram **indevidamente** enquadrados dentro dos serviços constantes na ARP e se considerarmos o maior valor da hora contratada, que é de R\$ 15,35 - Oficial de Serviços Gerais, teríamos a seguinte quantidade de horas trabalhadas por dia, pelos cooperados:





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

Cooperados	Serviços prestados (não constantes na ARP)	Valores pagos no mês pelos serviços dos cooperados – R\$	Maior valor contratado por hora R\$/h (para fins de cálculo da quantidade de horas que teria que ter trabalhado – R\$)	Quantidade de horas que os cooperados teriam que ter trabalhado por dia, pelo valor que foi pago
Ernandes Vieira dos Santos	Coordenador	6.937,50	15,35	21 h/dia
Anderson Alves Murтинho	Superintendente de Infraestrutura e Desenvolvimento	5.550,00	15,35	16 h/dia
Ozenil Carlos da Cruz	Assessor Técnico	4.662,00	15,35	14 h/dia
Gonçalo Neves de Miranda	Coordenador de Balsa	3.634,88	15,35	11 h/dia
Silvestre Santos da Cruz Filho	Coordenador de Balsa	3.634,88	15,35	11 h/dia

35. Pela análise fica evidente o pagamento irregular desses serviços, já que não foram objeto da contratação, tanto que pelos valores pagos, os cooperados teriam que ter trabalhado uma quantidade de horas diárias acima da normalidade, 21 – 16 – 14 – 11 horas por dia, isso se considerarmos, meramente para fins de cálculo, o maior valor da hora contratada, que é de R\$ 15,35 para o serviço de Oficial de Serviços Gerais.

36. A equipe elaborou questionário e entrevistou 30 cooperados, dentre os quais declararam-se coordenadores, além dos já relatados acima, outros quatro cooperados, porém devido à não existência das relações nominais em todos os processos de despesas, não foi possível executar os mesmos procedimentos realizados para aqueles que foram encontradas tais relações. São eles Ana Paula Calazans, Clayton N. Machado, Luane Martins Costa e Natany Souza Santos.

37. A inexistência de **relação nominal dos cooperados** e respectivos cargos, quantidade de horas e valor correspondentes em todos os processos de despesas, impossibilitou a apuração dos danos ao erário pelo pagamento de serviços não constantes na ARP.

38. Para prevenir a ocorrência de pagamentos por serviços não prestados e/ou não contratados, a Lei de Licitações, no § 1º do art. 67, determina que a administração deve fiscalizar o cumprimento dos termos pactuados. No caso do contrato com a Cooperativa, apesar da designação dos fiscais do contrato - Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira - eles se omitiram do dever de fiscalizar a execução





contratual, tanto que sequer foram apresentados os relatórios circunstanciados e de ocorrências que evidenciassem a atuação deles.

39. Omitiu-se também a Administração, ao não gerir a atuação dos fiscais designados e ao não redesignar fiscais em substituição aos exonerados, o que evidencia a total inexistência de fiscalização da execução do contrato, ficando evidente a inércia e o descomprometimento do gestor com a boa administração, que contribuiu para que serviços não contratados fossem pagos.

40. Também é causa geradora da irregularidade, a falta de norma interna regulamentadora detalhando os procedimentos, definindo os responsáveis e os mecanismos de controle para a execução do contrato, pois, descrever as atividades de controle e os responsáveis, é medida imprescindível para garantir a conformidade a uma contratação com tamanha particularidade, como uma cooperativa de trabalho, devido à tenuidade da linha que diferencia a relação dos cooperados com a Prefeitura, de uma relação empregatícia e os riscos trabalhistas que daí decorrem.

41. A falta de um controle interno apto e operante - *situação já representada pelo TCE/MT, processo nº 326178/2017* - também é causa das irregularidades, pois representa o olhar crítico e fiscalizador dentro da própria administração e que poderia ter detectado e notificado a ocorrência de irregularidades durante a execução do contrato.

42. A análise detalhada do achado de auditoria, bem como, as respectivas responsabilizações constam no Relatório de Análise nº 02 (Doc. nº 65435/2018).

4. CONCLUSÃO PRELIMINAR

43. Pela análise da execução do contrato nº 23/2017 - celebrado com a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires – ficou constatada a terceirização ilícita de serviços pela Administração, pela ocorrência de intermediação de mão de obra e pela presença de pressupostos de relação de emprego, como a subordinação, pessoalidade e habitualidade, situação que expôs a Prefeitura a possíveis passivos trabalhistas em





decorrência da subsidiariedade assumida na contratação, agravada pela incapacidade financeira da contratada que tem um capital social registrado irrisório.

44. A auditoria constatou também o aumento dos gastos públicos com a substituição de servidores temporários por cooperados, o que agravou o descumprimento do limite para gastos com pessoal, imposto pela Lei de Responsabilidade fiscal.

45. A análise constatou também, a utilização da ata de registro de preços para o pagamento irregular de serviços não contratados e a precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato.

46. As irregularidades e causas evidenciadas, são sintomas da má gestão do contrato e conseqüentemente, dos recursos consumidos, pois os preços pagos não foram objeto do processo licitatório, não garantindo, portanto, a busca do melhor preço, princípio basilar da administração de recursos públicos.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO PRELIMINAR

47. Considerando a previsão constante nos artigos 224, inciso II, alínea “a” e 225 da Resolução nº 14/2007 – TCE/MT e, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, assegurado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, sugere-se a citação dos responsáveis abaixo, com base no art. 256, § 1º do Regimento Interno do TCE/MT, para que se manifestem quanto as irregularidades elencadas nos autos, sob pena de revelia e/ou confissão:

Responsável	Achado de Auditoria	
	Nº	Resumo
1. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira	II.1	Contratação de Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires – Contrato nº 23/2017 – aumentou os gastos com pessoal, descumpriu os fundamentos legais do cooperativismo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e expôs a Prefeitura a passivos trabalhistas.





	II. 2	Precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017 - Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires - expõe a Prefeitura a um dano potencial de R\$ 1.840.041,29.
2. Joilson Xavier de Morais	II. 2	Precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017 - Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires - expõe a Prefeitura a um dano potencial de R\$ 1.840.041,29.
3. Weverton da Silva Teixeira	II. 2	Precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017 - Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires - expõe a Prefeitura a um dano potencial de R\$ 1.840.041,29.

6. ESCLARECIMENTOS DOS RESPONSÁVEIS

48. Foram formalizadas as seguintes citações:

Responsável	Ofício	Documento
Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira	407/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_01 – Documento Digital 120501/2018
Joilson Xavier de Morais	408/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_02 – Documento Digital 120505/2018
Weverton da Silva Teixeira	409/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_03 – Documento Digital 120506/2018

49. Mediante Documento_Externo_255858_2018_01 – Documento Digital 136420/2018, o procurador geral do município de Chapada dos Guimarães Renato de Almeida Orro Ribeiro solicitou a concessão de mais 30 (trinta) dias de prazo para o município prestar os esclarecimentos e providências atinentes às irregularidades apontadas nos documentos que acompanham o Ofício nº 407/2018/GAB-JBC, oriundo deste Tribunal de Contas.

50. Destacou que o município estaria promovendo estudos e diligências para rescindir o contrato com a Cooperativa, sem prejudicar a continuidade dos serviços públicos.





51. Menciona que o município estaria promovendo as apurações pertinentes a fim de verificar eventuais irregularidades na fiscalização do contrato. Caso fosse constatada qualquer irregularidade, as pessoas responsáveis sofreriam as punições cabíveis.

52. Afirma por derradeiro, que dentro do prazo colimado seriam apresentadas as medidas adotadas pelo município com relação à matéria em questão.

53. Conforme Decisão_85464_2018_01 – Documento Digital 164469/2018, do Gabinete do Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior, foi deferida em parte o pedido, concedendo 15 (quinze) dias úteis para manifestação nos autos, com amparo nos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A contagem do novo prazo dar-se-á a partir do dia útil imediatamente seguinte ao término daquele inicialmente concedido, de acordo com o art. 267, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT).

54. Após a Decisão_85464_2018_01 – Documento Digital 164469/2018 foram formalizadas as seguintes citações aos interessados:

Responsável	Ofício	Documento
Joilson Xavier de Morais	1290/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_04 – Documento Digital 229169/2018
Weverton da Silva Teixeira	1291/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_05 – Documento Digital 229170/2018
Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira	Edital de Citação	Notificação_85464_2018_01 – Documento Digital 231060/2018
Weverton da Silva Teixeira	1481/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_06 – Documento Digital 258053/2018
Joilson Xavier de Morais	1482/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_07 – Documento Digital 258078/2018
Joilson Xavier de Morais	1509/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_08 – Documento Digital 259975/2018
Weverton da Silva Teixeira	1508/2018/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_09 – Documento Digital 259979/2018
Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira	96/2019/GAB-JBC	Ofício_85464_2018_10 – Documento Digital 22573/2019





55. Mediante Despacho_85464_2018_01 – Documento Digital 23391/2019 do Gabinete do Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior, os autos foram encaminhados a esta Secretaria para análise e providências.

6.1 Síntese da Defesa do Fiscal do Contrato Weverton da Silva Teixeira

56. A defesa foi protocolada em 18/12/2018, mediante Documento_Externo_372293_2018_01 – Documento Digital 259242/2018.

57. Afirma o defendente que foi designado como fiscal do Contrato 23/2017 sem seu consentimento, ou seja, não lhe fora informado sobre tal atribuição. Portanto, entende que não há que se falar em sua culpa ou dolo.

58. Assevera que sequer chegou a folhear os autos que deram origem ao contrato, para tomar conhecimento dos documentos e informações nele colecionados.

59. Aduz que no momento que tomou conhecimento da atribuição fiscalizadora, que teria acontecido pouco mais de 2 (dois) meses após a assinatura do contrato, pediu a sua substituição, uma vez que não dispunha de tempo e recursos para realizar a função.

60. Afirma que logo após a solicitação de sua substituição, outro servidor fora designado para atuar como fiscal do contrato, a partir de 01/08/2017.

61. Reconhece que a sua nomeação como fiscal de contrato é suficiente para supor a sua responsabilidade, todavia não se pode deixar de levar em consideração a ausência de seu conhecimento sobre o referido fato, o que implicaria no afastamento de qualquer má fé em sua atuação. Ou seja, não houve intenção de causar dano ao erário municipal, seja por ação ou omissão.

62. Reafirma que para que restasse configurada sua omissão, seu conhecimento da citada responsabilidade fiscalizadora seria necessário, pois não há como uma pessoa ser omissa acerca de uma responsabilidade que não tinha conhecimento.





63. Solicita, por fim, que seja eximido de qualquer responsabilidade apontada nos autos.

64. Consta na página 4 do Documento_Externo_372293_2018_01 – Documento Digital 259242/2018, o Ofício 669/GAB/SMA, de 17/09/2018, da Secretaria Municipal de Administração à chefe de gabinete da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, solicitando a nomeação do servidor Robson Luiz Barbosa como fiscal do Contrato 23/2017, no período de 01/08/17 a 31/08/18, sendo ressaltado que a partir de 03/09/18 o contrato passaria a ser fiscalizado pela servidora Adriane das Neves.

65. O Ofício 669/GAB/SMA foi recebido no Gabinete da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães em 17/09/18.

6.2. Análise da Defesa do Fiscal do Contrato Weverton da Silva Teixeira

66. O Contrato 23/2017, firmado entre a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires foi assinado em 05/05/2017.

67. Conforme Item 10.3, da Cláusula Décima do Contrato, o Sr. Weverton da Silva Teixeira foi designado como fiscal do contrato, juntamente com o Sr. Joilson Xavier de Moraes.

68. Em 07/11/2017 foi assinado o Primeiro Termo Aditivo de Retificação do teor do Contrato 23/2017.

69. Conforme Item 5.3, da Cláusula Quinta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 23/2017, o acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços seria exercida por um representante de cada Secretaria Municipal.

70. O período em que o servidor Weverton da Silva Teixeira esteve designado como fiscal do Contrato 23/2017 foi de 05/05/2017 a 31/05/2017, conforme apontado na página 15 do no Anexo_do_Relatório_Técnico_85464_2018_28 – Documento Digital





65435/2018.

71. Portanto, o servidor foi responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato por um período inferior a 1 (um) mês.

72. As alegações do defendente, no sentido de que teria sido designado como fiscal do contrato sem o seu consentimento, não devem prosperar.

73. O servidor afirma que “no momento que tomou conhecimento da atribuição fiscalizadora, que teria acontecido pouco mais de 2 (dois) meses após a assinatura do contrato, pediu a sua substituição, uma vez que não dispunha de tempo e recursos para realizar a função”.

74. Essa afirmação deveria estar acompanhada de documento formal, oriundo do servidor e devidamente recebido pela gestora municipal.

75. Entretanto, deve ser levado em consideração o curto período em que o servidor esteve formalmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

76. O Relatório de Auditoria (Relatório_Técnico_85464_2018_01 – Documento Digital 104421/2018), em que foram apontados os fatos pertinentes à ausência de acompanhamento e fiscalização do contrato, foi emitido em maio de 2018, um ano após a desvinculação da função de fiscal do contrato pelo servidor Weverton da Silva Teixeira.

77. Portanto, sana-se o apontamento.

6.3. Síntese da Defesa do Fiscal de Contrato Joilson Xavier de Morais

78. A defesa foi protocolada em 28/01/2019, mediante Documento_Externo_38580_2019_01 – Documento Digital 8250/2019.

79. Afirma o defendente que o não cumprimento da sua função de fiscal do Contrato 23/2017 ocorreu em face de que na época em que se iniciaram as negociações de contratação da Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, era recém admitido na Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e, com a inexistência de experiência





em órgão público e falta de compreensão e esclarecimento do que seria a responsabilidade de um fiscal de contrato, foi posto como fiscal para que pudesse finalizar o processo.

80. Portanto, teria aceitado a função sem entender, medir ou aprofundar um pouco a respeito de contratações no serviço público.

81. Afirma que continuou a exercer suas obrigações como responsável pelo almoxarifado da Prefeitura, sem saber ou ser orientado pelo seu superior direto, a respeito dos Relatórios de Fiscalização.

6.4. Análise da Defesa do Fiscal do Contrato Joilson Xavier de Moraes

82. A Lei 4657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro normatiza em seu art. 3º: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

83. O servidor público ao aceitar a execução de tarefas previstas em lei, tem o dever de cumpri-las em estrita conformidade com as demandas pertinentes.

84. Jurisprudências atestam esse entendimento:

Refuta-se a alegação do agravante de que não possuía conhecimento técnico-jurídico em relação às determinações e especificidades previstas na Lei de Licitações porquanto nos termos do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece ” (TJ-ES, Ag.Inst. 0016668-87.2014.8.08.0024, rel. Des. Dai José Bregunçe de Oliveira, DJ 16.12.2014);

85. O princípio constitucional da legalidade preceitua que se impõe ao agente público o dever de agir em estrito cumprimento às disposições da lei. Logo, aos cidadãos, na esfera particular, é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto ao agente público só é permitido agir dentro daquilo que a lei determina. De acordo com esse princípio, no Brasil ninguém pode, com relação à lei, alegar desconhecimento.

86. Entretanto, conforme apontado na página 15 do Anexo_do_Relatório_Técnico_85464_2018_28 – Documento Digital 65435/2018, o





servidor Joilson Xavier de Moraes esteve designado como fiscal do Contrato 23/2017 no período de 05/05/2017 a 30/06/2017.

87. Portanto, o servidor foi responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato por um período inferior a 2 (dois) meses.

88. O Relatório de Auditoria (Relatório_Técnico_85464_2018_01 – Documento Digital 104421/2018), em que foram apontados os fatos pertinentes à ausência de acompanhamento e fiscalização do contrato, foi emitido em maio de 2018, aproximadamente um ano após a desvinculação da função de fiscal do contrato pelo servidor Joilson Xavier de Moraes.

89. Deve ser levado em consideração o curto período em que o servidor esteve formalmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

90. Portanto, sana-se o apontamento.

6.5. Ausência de Defesa da prefeita municipal Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira

91. A prefeita municipal não apresentou documentos e alegações de defesa acerca dos achados de auditoria de sua responsabilidade, apesar de devidamente citada em diversas oportunidades.

92. Dessa forma, deverá ser decretada revelia da gestora municipal, nos termos normatizados por esta Corte de Contas.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO DE MÉRITO

93. Após a análise das defesas apresentadas pelos servidores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, e considerando a ausência de manifestação da prefeita municipal Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, sugere-se:

a) Que seja sanado o Achado de Auditoria apontado aos servidores Joilson Xavier de Moraes e Weverton da Silva Teixeira, referente à precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017 - Cooperativa de Trabalho





Vale do Teles Pires, considerando os curtos períodos de exercício das funções de fiscais do contrato;

b) Que seja declarada à revelia da prefeita municipal Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da Lei Complementar 269/2007 – Lei Orgânica do TCE-MT, e do § 1º, do artigo 140 da Resolução 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT;

c) Que seja determinada a rescisão do Contrato 23/2017, firmado entre a Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães e a Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, por violação às seguintes normas:

- Art. 4º, inciso II, da Lei 12.690/2012 – presença dos pressupostos de relação de emprego na contratação de serviços terceirizados de cooperativa de trabalho;
- Art. 5º da Lei 12.690/2012 – utilização de cooperativa de trabalho para intermediação de mão de obra subordinada;
- Art. 20 da Lei 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – exceder limites de gastos com pessoal;
- Resolução de Consulta do TCE/MT 16/2013 – permissão de participação de cooperativas em licitações públicas, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada;
- Resolução de Consulta do TCE/MT 29/2013 – a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidades, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos, e c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço;
- Súmula 281 do TCU – vedação de participação de cooperativa em licitação quando, pela natureza do serviço, houver necessidade de subordinação jurídica





entre o obreiro e o contratado, bem como de personalidade e habitualidade;

- Súmula 331, IV do TST – risco de assumir responsabilidades subsidiárias quanto ao eventual inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador.

d) Que sejam aplicadas à prefeita municipal Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, as sanções previstas nos regulamentos deste Tribunal de Contas, em face da constatação das seguintes irregularidades:

d.1) Contratação irregular da cooperativa de trabalho Vale do Teles Pires - Contrato nº 23/2017 - aumentou os gastos com pessoal, descumpriu os fundamentos legais do cooperativismo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e expôs a Prefeitura a possíveis passivos trabalhistas;

d.2) Precariedade no controle e na prestação de contas da execução do contrato nº 23/2017 - Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires - expõe a Prefeitura a um dano potencial de R\$ 1.840.041,29.

Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá/MT, 26 de março de 2019.

(Assinatura digital)
Oziel Martins da Silva
Auditor Público Externo

