

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>1270-0/2014</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE TANGARÁ DA SERRA</b>
<b>CNPJ</b>	<b>06.068.089/0001-04</b>
<b>GESTOR</b>	<b>WESLEY LOPES TORRES</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2014</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA</b>

### RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

Aos Tribunais de Contas compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Este *múnus* está firmado no que prescreve o artigo 71, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>1</sup>.

Cabe destacar que, por força do princípio da simetria insculpido no artigo 75 da CRFB<sup>2</sup>, tal dever é estendido aos Tribunais de Contas dos Estados. Assim, partindo-se desta premissa a Constituição do Estado de Mato Grosso ao regulamentar a matéria prescreve:

Art. 47 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

**1 CRFB - Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**

**2 CRFB - Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.**

I - apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento;

**II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**

Reforça a competência firmada pela Constituição Estadual, o que está inscrito no artigo 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007, cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

I. emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

**II. julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.**

Feitas estas considerações, passo à análise das irregularidades apontadas pela Equipe Técnica nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Araguainha, exercício 2014.

Destaco que no Relatório Técnico Preliminar foram apontadas 10 (dez) irregularidades e, após a apreciação da defesa, foram mantidas 06 (seis) irregularidades.

**RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

**7.1. GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, caput, 89 da Lei nº**

**8.666/1993).**

**7.1.1.** Ocorreram pagamentos de despesas no valor de R\$ 261.796,04, conforme demonstra Tabela 4, sem anterior procedimento licitatório. Item 3.3.1.

Examinando detidamente os argumentos apresentados, concluo pela procedência da irregularidade, uma vez que, no decorrer do exercício, o Gestor autorizou a realização de despesa para aquisição de serviços, sem o regular procedimento licitatório.

O dever de licitar decorre diretamente de preceito constitucional do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Cumpre-me ressaltar que a obrigatoriedade em questão, objetiva assegurar a satisfação do interesse público na realização de compras pela Administração, com a seleção da proposta mais vantajosa, propiciando a observância aos princípios da isonomia com oferta de igual oportunidade a todos os interessados; da economicidade na gestão dos gastos públicos; da eficiência com a melhor relação custo-benefício e da moralidade dos negócios administrativos, como disciplina o art. 3º da Lei 8.666/93.

No ordenamento jurídico-administrativo vigente, a regra é a realização de procedimento licitatório, sendo autorizada exceção, apenas em hipóteses específicas previstas na legislação vigente, além de devidamente fundamentadas.

No caso, inobstante se deva reconhecer que os serviços prestados pelo SAMAE são essenciais e que para sua continuidade as despesas no valor total de R\$ 261.796,04 (Tabela 4) eram necessárias e urgentes, este fato não é apto para afastar a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório.

Isto porque, como a própria defesa explicou, os serviços adquiridos são relacionados à manutenção de motobombas, bombas submersas e materiais elétricos. Logo, depreende-se que, por serem relacionados à atividade fim típica do ente, não possuem caráter excepcional e imprevisível, embora, de fato, possam ser urgentes.

Além disto, como bem pontuou o *Parquet* de Contas, não retira-se a razão do gestor quanto à complexidade para aquisição dos tipos de objeto a ser licitado, contudo, desde que feito o planejamento adequado é possível que seja realizado procedimento licitatório para a futura contratação desses serviços, de acordo com as modalidades previstas no artigo 22 da Lei nº 8666/1993.

Quanto a isto, acertadamente observou o Ministério Público de Contas que, para facilitar as compras que não são feitas em parcela única, tem-se a figura legal da ata de registro de preço, prevista no artigo 15 da Lei nº 8666/1993, efetuada por meio de concorrência ou pregão (Lei nº 10.520/2002). Condicionando à compra a prévia e ampla pesquisa de mercado (§1º); publicação trimestral dos preços registrados para orientação da Administração (§2º) e regulamentação por decreto, observadas as peculiaridades regionais (§3º).

A situação descrita pela gestor se amolda à finalidade do Sistema de Registro de Preço, regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 7.892/2013, que o define como conjunto de procedimentos para registro de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens **para contratações futuras** (inciso I do artigo 2º). Importando destacar que, embora seja utilizado em âmbito federal, seus preceitos são válidos para os entes federados.

O artigo 3º do citado Decreto traz as hipóteses de adoção do Sistema: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, **pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

Desta forma, em consonância com o entendimento ministerial, mantenho a **irregularidade GB\_ 01 (item 7.1)** e aplico multa, no valor de **10 UPF's/MT**, ao Diretor-Geral, **Sr. Wesley Lopes Torres**, com fulcro na alínea “a” do inciso II do art. 6º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010, bem como **recomendo** à atual gestão e aquela que vier a sucedê-la que planeje as necessidades do SAMAE, procedendo nas futuras aquisições a realização de Licitação para aquisição de bens e serviços, como determina o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, inclusive, se viável, valendo-se do Sistema de Registro de Preço, nos termos do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993.

#### **RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

**7.2. JB 99. Despesa\_Grave. Os documentos de despesas estão mal arquivados e armazenados em condições inapropriadas, expostos a perigos iminentes de deterioração (art. 1º da Lei nº 8.159/91).**

**7.2.1.** constatou-se que os documentos de despesas estão mal arquivados e armazenados em condições inapropriadas. Encontram-se dispostos em caixas no chão ou em armários, sem nenhuma organização, o que dificulta o acesso, fragiliza a segurança e os expõem a perigos iminentes de deterioração. **Item 3.3.2.**

Após análise das razões e dos documentos apresentados pela defesa, (Doc. nº 121137/2015, p.19/20), coadunado com o entendimento da Equipe Técnica e acolho a alegação da defesa, pois restou comprovado que foram tomadas providências para assegurar o correto arquivamento e armazenamento dos documentos de despesas em local apropriado, em atendimento ao ditames da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, Lei nº 8.159/1991.

Diante disto, considero sanada a **irregularidade JB\_99 (item 7.2)**.

**RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

**7.3. CB 01. Contabilidade\_Grave. Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

**7.3.1.** Encerramento do Balanço Geral sem os lançamentos nas seguintes contas contábeis: 30301.00.00.00 – Débitos em aberto SAMAE; 30303.00.00.00 – Provisão para perdas de créditos a receber; 32103.01.00.00 – Valor recebido no exercício e 33803.01.00.00 – Valor inscrito no exercício (documento digital nº 64777/2015, fls. 2 e 3). Item 3.5.6.

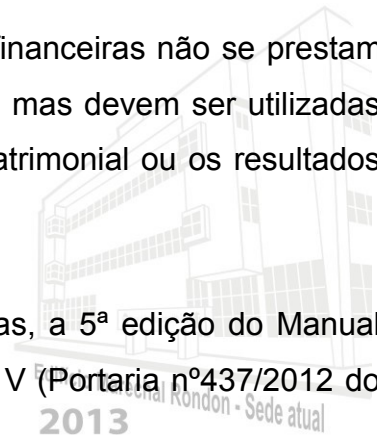
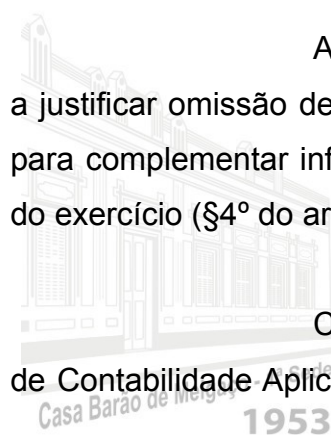
A irregularidade consiste na publicação de Balanço Geral em desacordo com a Lei nº 4.320/1964, uma vez que a referida peça não conteve informações essenciais para evidenciação contábil, tais como: o valor do débitos em aberto, a provisão para perdas de crédito a receber, o valor recebido no exercício e o valor inscrito no exercício.

A ausência desses valores no Balanço Patrimonial inviabiliza a leitura dos resultados gerais do exercício e obstaculizam o controle da execução orçamentária, nos termos dos artigos 101 a 106 da Lei nº 4.320/1964.

A existência de nota explicativa no Balanço Patrimonial justificando que as *“contas a receber devido alterações no sistema de arrecadação do SAMAE em 2014, não possibilitou a geração dos relatórios das contas a receber (...) fato que impossibilitou a apuração dos valores das respectivas contas, permanecendo os mesmo valores dos anos anteriores”*, não possui o condão de afastar a impropriedade.

As notas explicativas às demonstrações financeiras não se prestam a justificar omissão de dados obrigatórios ao balanço contábil, mas devem ser utilizadas para complementar informações que esclareçam a situação patrimonial ou os resultados do exercício (§4º do artigo 176 da Lei nº 6.404/1976).

Conceituando o que são notas explicativas, a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – Parte V (Portaria nº437/2012 do



STN), dispõe que *“são parte integrante das demonstrações contábeis. **Contêm informações adicionais** em relação à apresentada no corpo dessas demonstrações e oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens anteriormente divulgados, além de informações acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis. (...) As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações contábeis.”*

O referido manual encerra dispendo que *“as notas explicativas incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, das informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações”*.

Diante disto, conclui-se que a conduta praticada pelo gestor consistiu na autorização da publicação do Balanço Geral em desacordo com a Lei nº 4.320/1964, além de ser omissos em tomar providências efetivas junto à empresa contratada Dura-Lex, executora do sistema de software, para que fornecesse relatórios com os valores dos débitos em aberto dos consumidores desde o período de 1998 a 2014, visto que são informações essenciais à contabilidade para o fechamento do Balanço Geral.

Embora as inconsistências e as omissões de dados contábeis recaiam, via de regra, sobre a responsabilidade do contador, observa-se que, a Contadora do SAMAE, Sra. Vera Lúcia Weber, diferentemente da conduta do gestor, não foi omissa em seu dever, pois solicitou aos responsáveis pela empresa Dura-Lex o fornecimento dos relatórios, embora a empresa não tenha atendido à solicitação, prejudicando os trabalhos da contabilidade (Doc. nº 6744/2015, p. 2/3).

Pelo exposto, coadunado com os entendimentos técnico e ministerial, contudo entendo que a irregularidade é de natureza moderada, pois pode ser corrigida mediante a publicação de nova nota explicativa, desta vez, contendo os dados omitidos

no corpo do Balanço Patrimonial, razão pela qual a **mantenho a irregularidade sob a classificação CC\_01 (item 7.3)** e aplico **multa** no valor de **05 UPF's/MT** ao gestor, Sr. Wesley Lopes Torres, nos termos dos no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007.

#### **RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

##### **7.4. HB 06. Contrato\_Grave. Ocorrência de irregularidades na execução de contratos (Lei nº 8.666/1993).**

**7.4.1.** A empresa Dura-Lex Sistemas de Gestão Pública Ltda, mesmo após notificada para o cumprimento das cláusulas do Contrato nº 013/2013, não cumpriu como avençado. Em que pese ter ocorrido as notificações para que a contratada cumprisse integralmente as cláusulas contratuais, não houve aplicação de penalidades, tampouco a gestão buscou outras soluções para resolver a situação. **Item 3.5.7.**

O fato apontado na irregularidade CC\_01 tratada anteriormente tem como pano de fundo a ocorrência de irregularidades na execução e acompanhamento dos contratos com a empresa Dura-Lex, guardando estreita relação com os fatos que deram causa ao presente apontamento.

Em sede de defesa o gestor reconhece a ocorrência de falhas na execução do referido contrato, porém rechaça o apontamento sob o argumento de que todas as cobranças de correção feitas à empresa Dura-Lex foram respondidas satisfatoriamente.

Esta alegação da defesa não merece prosperar porque a própria materialização da irregularidade anteriormente tratada (CC\_ 01) evidencia que os problemas na execução do Contrato nº 13/2013 não foram sanados mesmo após as notificações da empresa contratada, prova disto foi a inexistência de relatórios do sistema de software referente aos débitos dos consumidores junto a SAMAE que prejudicaram a elaboração dos registro contábeis do ente.

O artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, prevê a aplicação das sanções de: advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e declaração de inidoneidade, quando constatada a ocorrência de inexecução parcial ou total do contrato

por parte da contratada, ou mesmo atraso na execução do objeto, desde que garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório prévios por meio de processo punitivo célere que garanta a efetividade das punições aplicadas.

Muito embora o citado artigo estabeleça expressamente que *"a Administração poderá aplicar ao contratado as seguintes sanções (...)"*, como bem anotado pelo Ministério Público de Contas, *"é evidente que a expressão não traz uma discricionariedade ao administrador público de aplicar ou não aplicar a sanção administrativa quando verificada a infração contratual pelo particular contratado. Trata-se de um dever!"*.

Deste modo, quanto à responsabilização do gestor por sua omissão, remeto aos ensinamentos de ilustre professor Hely Lopes Meirelles, no sentido de que *"a omissão na aplicação das penalidades contratuais acarreta responsabilidade para a autoridade omissa, pois ao administrador público não é lícito renunciar, sem justificativa, os direitos do Estado"*<sup>3</sup>.

Neste sentido, é inegável que a dispensa imotivada ou renúncia injustificada de aplicação e cobrança de multa administrativa por inexecução ou atraso do execução do objeto do contrato é irregular. Inclusive, neste sentido é o entendimento assente do Tribunal de Contas da União, cito Decisão nº 419/1996 – Plenário (Processo nº 700.449/1995-7), Decisão nº 1358/2002 – Plenário (processo nº 011-094/2000-5).

Neste ponto, é importante destacar que, a aplicação de multa sobre a parte não cumprida do contrato, necessariamente, deve respeitar aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade a serem dosados pela própria Administração Pública, levando em conta a verificação da lesividade e prejuízo ao bem público protegido.

Sendo assim, pelos argumentos expendidos, **mantenho a irregularidade HB\_06 (item 7.4)** e aplico **multa** no valor de **11 UPF's/MT** ao gestor, Sr.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 233.

Wesley Lopes Torres, nos termos dos no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007.

**RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

**7.5. JB 03. Despesa\_Grave. Os pagamentos das despesas não foram efetuados quando ordenados após sua regular liquidação (art. 63, § 2º, Lei nº 4.320/64; arts. 55, § 3º, e 73, Lei nº 8.666/93).**

**7.5.1** Os processos de despesas da empresa Sanetran – Saneamento Ambiental S/A, não contemplam documentos suficientes para a regular liquidação, pois não contemplam documentos como: comprovantes de pagamento de salários no prazo previsto em lei, referente ao mês anterior; fornecimento de vale transporte, concessão de férias, etc. **Item 3.5.9.**

**RESPONSÁVEIS: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL, HUGO LEONARDO MORENO DOS SANTOS – FISCAL DO CONTRATO E FLAVIANE DE MORAIS CAMPOS – FISCAL DE CONTRATO**

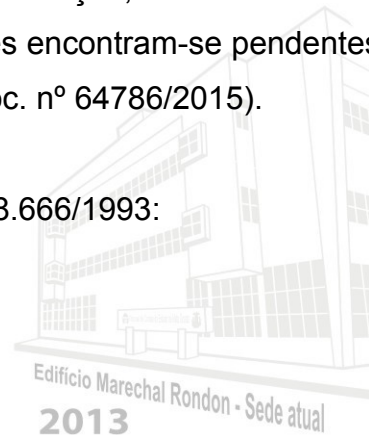
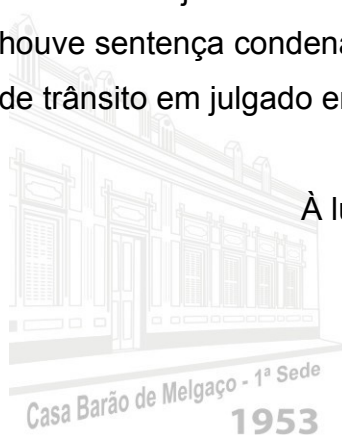
**7.8. HB 06. Contrato\_Grave. Ocorrência de irregularidades na execução de contratos (Lei nº 8.666/1993).**

**7.8.1.** Na execução dos Contratos nº 22/2010, 27/2014 e 33/2014, firmados com a empresa Sanetran – Saneamento Ambiental S/A, para a prestação de serviços de coleta e remoção de resíduos sólidos domiciliares e comerciais do Município de Tangará da Serra, constatou-se a ausência de fiscalização desses contratos, o que levou à condenação solidária do SAMAE pela justiça do trabalho ao pagamento de indenizações devido à precária estrutura física das instalações da empresa contratada. **Item 3.5.8.**

Pela pertinência temática, as irregularidades JB\_03 (item 7.5) e HB\_06 (item 7.8) serão tratadas conjuntamente.

Ambos os apontamentos decorrem da constatação da existência de quatro ações trabalhistas contra a empresa contratada e o SAMAE. Em duas delas foi feito acordo judicial com a condenação ao pagamento de indenização, nas outras duas houve sentença condenatória em primeiro grau, porém as ações encontram-se pendentes de trânsito em julgado em vista da interposição de recursos (Doc. nº 64786/2015).

À luz dos preceitos do artigo 71 da Lei nº 8.666/1993:



Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

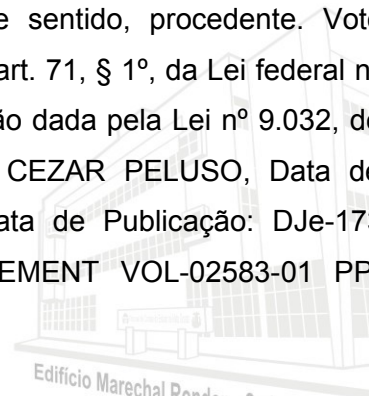
§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do [art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#).

Frente ao citado §1º do artigo 71 da Lei de Licitações, há a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho que reconhece a responsabilidade subsidiária da Administração Pública direta e indireta, quando da existência de culpa no dever de fiscalizar as obrigações contratuais e legais.

A questão já foi discutida e pacificada na ADI 16/DF, na qual o STF declarou a possibilidade de responsabilização da Administração Pública.

RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995. (STF - ADC: 16 DF , Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 24/11/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-173 DIVULG 08-09-2011 PUBLIC 09-09-2011 EMENT VOL-02583-01 PP-00001)



Conforme se pode observar, o STF reconheceu a responsabilidade da Administração Pública pelos débitos trabalhistas resultantes da execução do contrato, porém, ela não é automática. É necessário demonstrar a culpa *in vigilando* da Administração para que lhe seja atribuída responsabilidade solidária pelo pagamento de débitos que, a princípio, não eram de sua competência.

Isto é o contrário do que ocorre nos casos de inadimplemento de encargos previdenciários, nos quais a responsabilidade da Administração é solidária, nos termos do §2º do artigo 71 da Lei nº 8.666/1993.

Com fundamento nisto, o entendimento desta Corte de Contas foi consubstanciado nas Resoluções de Consulta nº 14/2013-TP e 16/2013, segundo as quais:

#### **Resolução nº 14/20213**

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA. CONSULTA. PESSOAL. CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. 1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade; b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e, c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro). 2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei 8.666/93. 3) **O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331 do TST c/c ADC nº 16/DF do STF.** 4) A contratação de pessoas físicas

**para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363 do TST.**

### **Resolução nº 16/2013**

5º) LICITAÇÕES E CONTRATOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SUBSIDIARIEDADE TRABALHISTA DO PODER PÚBLICO CONTRATANTE. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE PRECAUÇÕES.

O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331 do TST c/c ADC nº 16/DF do STF.

Diante disto, é dever da Administração Pública exercer fiscalização contínua e eficiente durante toda a execução do contrato, especialmente nos casos de terceirização de mão de obra, porque, somente deste modo poderá resguardar-se de possíveis responsabilidades relativas a obrigações decorrentes da relação de trabalho entre os empregados terceirizados e a prestadora de serviços.

A única maneira do ente público se precaver de demanda judicial trabalhista como segundo reclamado, é por meio de acompanhamento minucioso da execução do contrato de modo a afastar a sua responsabilidade subsidiária (Acórdão nº 1922/2013 – PC do TCU).

Inclusive, cito que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 112/2007 – TP, admitiu que os pagamentos mensais às contratadas fossem condicionados à comprovação da efetuação dos pagamentos dos salários e as obrigações trabalhistas do mês anterior.

A fiscalização da Administração deve ser pautar nos termos dispostos nas cláusulas do contrato firmado com o particular (artigo 66 da Lei nº

8.666/1993). Vale dizer, a imposição de obrigações à contratada, por ato reflexo vincula a própria contratante a exercer o acompanhamento e fiscalização contínua do cumprimento de cada um dos itens dispostos como obrigação ( artigo 67 da Lei nº 8.666/1993).

No caso em apreço, a cláusula nona do Contrato nº 33/2014 obrigava a contratada a cumprir todas as disposições legais pertinentes à segurança do trabalho, assim como todas as obrigações de natureza trabalhista (Doc. nº 64780/2015, p. 16). Desta feita, existindo condenação judicial relativa ao descumprimento de normas trabalhistas, assim como existindo anuência da SAMAE em dois acordos judiciais, está reconhecida culpa *in vigilando* do ente público contratante.

Pelo exposto, coaduno com os entendimentos técnico e ministerial, e **mantenho a irregularidade HB\_06 (item 7.8)** e aplico **multa** no valor de **11 UPF's/MT** individualmente, ao gestor, Sr. Wesley Lopes Torres; aos Fiscais dos Contratos nº 22/2010, 27/2014 e 33/2014, todos firmados com a empresa Sanetran, Sr. Hugo Leonardo Moreno dos Santos e Sra. Flaviane Moraes de Campos, nos termos dos no artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007.

Ademais, a defesa também admite deficiência no processo de liquidação das despesas para com a empresa Sanetran, embora tenha declarado que, em vista da constatação do apontamento, fez imediata requisição de complementação de documentos a serem apresentados pela empresa durante a execução do contrato.

Neste aspecto, é preciso registrar que o rol de documentos exigidos pela unidade técnica foi baseado na Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, cuja aplicação é obrigatória somente em âmbito federal, como muito bem ressalvado pelo Ministério Público de Contas. Transcrevo a norma:

Art. 34 (...)

§ 5º Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:

I - no caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas:

- a) a prova de regularidade para com a Seguridade Social, conforme dispõe o art. 195, § 3º da Constituição federal sob pena de rescisão contratual; (Nova redação pela INSTRUÇÃO NORMATIVA MP Nº 3, DE 15/11/2009)
- b) recolhimento do FGTS, referente ao mês anterior, caso a Administração não esteja realizando os depósitos diretamente, conforme estabelecido no instrumento convocatório; (Nova redação pela INSTRUÇÃO NORMATIVA MP Nº 3, DE 15/11/2009)
- c) pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior;
- d) fornecimento de vale transporte e auxílio alimentação quando cabível;
- e) pagamento do 13º salário;
- f) concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei;
- g) realização de exames admissionais e demissionais e periódicos, quando for o caso;

Inobstante a observância obrigatória seja somente para a esfera federal, entendo que a referida norma pode servir como instrumento norteador para o aperfeiçoamento das atividades de acompanhamento e fiscalização de contratados pelos entes administrativos dos demais âmbitos da federação, razão pela qual, **mantenho a irregularidade JB\_ 03 (item 7.5)**, porém deixo de aplicar multa por entender suficiente a expedição de recomendação para que a Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG seja adotada em todos os contratos que envolvam terceirização de mão de obra pelo SAMAE.

**RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL**

**7.6. JB 12. Despesa Grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/93).**

**7.6.1.** O pagamento do empenho nº 02213/00, no valor de R\$ 550,00, referente a publicação no jornal Diário Oficial da União, liquidado em 26/12/2013, foi pago em preterição ao empenho nº 01369/00, feito em 06/08/2013, no valor de R\$ 8.657,50, referente à compra de quatro condicionadores de ar, e liquidado em 09/08/2013. **Item 3.7.1.**

A estrita observância à ordem cronológica para pagamentos, a partir das datas de suas exigibilidade, é regra de critério objetivo que se impõe com fundamento no artigo 5º da Lei de Licitações. Entretanto, o mesmo artigo admite exceção por relevante razão de interesse público previamente justificado pela autoridade competente.

Diante disto, em consonância com o *Parquet* de Contas, acolho as considerações técnicas quanto à justificativa da defesa, no sentido de que a preterição da ordem cronológica teve como fim proteger o bem público, vez que *“a liquidação do empenho nº 01369/00 se deu tendo em vista o recebimento pelo SAMAE dos equipamentos adquiridos, posteriormente, quando da instalação dos equipamentos a cargo da empresa, um dos aparelhos de ar condicionado não fora instalado, sem informação de seu paradeiro pela empresa, desta feita, o pagamento dos equipamentos foi suspenso, até que a empresa detentora do crédito repusesse o equipamento de ar condicionado ora adquirido, tendo sido a empresa ineficiente quanto à rápida solução do caso, mesmo possuindo um crédito à receber desta Autarquia”*.

Sendo assim, afasto a **irregularidade JB\_12 (item 7.6)**.

**RESPONSÁVEL: WESLEY LOPES TORRES – DIRETOR-GERAL E ADMIR JOSÉ DO NASCIMENTO – FISCAL DO CONTRATO**

**7.7. HB 06. Contrato\_Grave. Ocorrência de irregularidades na execução de contratos (Lei nº 8.666/1993).**

7.7.1. Na execução do contrato nº 020/2014, firmado com a empresa Dois Pontos Soluções em Marketing Ltda, para criação e divulgação de trabalhos institucionais do SAMAE de Tangará da Serra, constatou-se as seguintes irregularidades:

- 1- foram realizadas despesas sem anteriores requisições dos serviços, ou seja, sem a motivação e o detalhamento dos serviços a serem prestados;
- 2- Via de regra, a descrição dos serviços prestados constam apenas nas notas fiscais de maneira genérica;
- 3- Foram realizados pagamentos à empresa contratada sem a demonstração do valor devido, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação (art. 15 da Lei nº 12.232/2010);
- 4- ausência de fiscalização do contrato. **Item 3.5.5.**

Diante das impropriedades elencadas, passo à análise dos **tópicos 1 e 2** relativos à ausência de requisição dos serviços de publicidade e à descrição deles nas notas fiscais.

Sobre isto, entendo ser grave a ausência de especificações técnicas relativas à produção de peças publicitárias, ou mesmo sua descrição incompleta e genérica nas notas fiscais. Isto porque, tal omissão pode prejudicar ou mesmo inviabilizar o controle sobre a execução adequada do serviço a contento da Administração Pública, obstaculizando a confrontação do registro da execução dos serviços com os critérios objetivos fixados no contrato.

Sendo assim, a mera descrição genérica nas notas fiscais, como expôs a análise técnica, não satisfaz a obrigatoriedade do relatório circunstanciado dos serviços prestados.

Com relação aos **tópicos 3 e 4**, entendo necessário destacar que os serviços de publicidade, dentro da pluralidade de regimes licitatórios existente, é regulado pela Lei nº 12.232/2010, que trata sobre licitações e contratações de tais serviços prestados por intermédio de agências de propaganda. O artigo 15 desta Lei disciplina:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Neste aspecto, tanto o Ordenador de Despesas quanto o Fiscal do Contrato nº 20/2014 não apresentaram em suas defesas documentos que comprovassem que os processos de despesas estavam devidamente acompanhados pelos itens descritos no referido artigo da Lei. Portanto, o Diretor-Geral em seu *múnus*, falhou em seu dever à luz do artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, assim como o Fiscal do Contrato, sob a égide do artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

Assim, pelas razões expostas, coaduno com o entendimento da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual **mantenho a irregularidade HB\_06 (item 7.7)** e aplico multa ao ordenador de despesa, Sr. Wesley Lopes Torre e ao Fiscal do Contrato nº 20/2014, Sr. Admir José do Nascimento, **no valor de 11 UPF's/MT**, para cada um, nos termos do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 289, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007.

**RESPONSÁVEIS: CONTADORA – VERA LÚCIA WEBER E PRESIDENTE DA COMISSÃO TÉCNICA PARA LEVANTAMENTO DOS BENS - GENÁRIO DE ASSUNÇÃO PEDRA**

**7.9. CB 01. Contabilidade\_Grave. Não-contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).**

**7.9.1.** O SAMAE não apropriou ao resultado o desgaste do seu ativo imobilizado, ou seja, não registrou na contabilidade a variação patrimonial diminutiva de depreciação. Item 3.8.3.

Acolhendo a sugestão da Unidade Técnica e seguindo as razões do Ministério Público de Contas, entendo que esta irregularidade não deve ser atribuída à Contadora, uma vez que não lhe foi disponibilizado relatório com dados sobre a depreciação dos bens, tampouco deve ser sancionado o Presidente da Comissão Técnica para Levantamento dos Bens, pois a comissão foi constituída somente em dezembro de 2014 (Portaria nº 53/GD/SAMAE/2014), não havendo tempo hábil para o desenvolvimento dos trabalhos necessários.

Contudo, não posso deixar de considerar que, para 2015, houve indicativo de que a irregularidade será superada por meio da capacitação dos membros da comissão e a elaboração de levantamento do valor de depreciação dos bens, conforme critérios definidos no Decreto Municipal nº 326, de outubro de 2014, que estabeleceu procedimento de registro, controle e inventário de bens permanentes, assim como os critérios da Lei nº 4366, de dezembro de 2014, que aprovou cronograma para as regras de contabilidade pública aplicada ao Município.

Desta forma, **afasto a irregularidade CB\_01 (item 7.9)**, embora entenda necessário ser prudente expedir recomendação, para que o SAMAE de Tangará da Serra, *“ao nomear Comissão de Inventário e Avaliação Patrimonial certifique-se de que o prazo para a execução dos trabalhos seja suficiente, bem como escolha servidores que possuem capacidade técnica para a execução das tarefas”*.

**RESPONSÁVEL: VAGNER NEVES DE SOUZA – CHEFE DO SETOR DE ALMOXARIFADO**

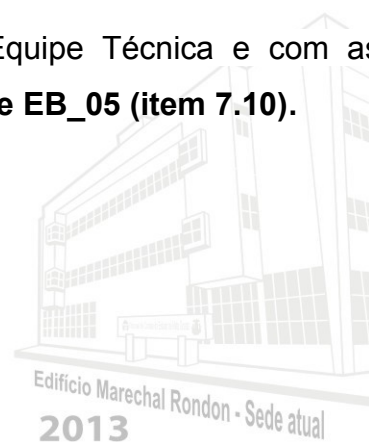
**7.10. EB 05. Controle Interno\_Grave. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 161, V, da Resolução Normativa TCE - MT 14/2007).**

**7.10.1.** O Controle de entrada e saída de mercadorias é falho, bem como o controle de acesso ao almoxarifado. **item 3.8.4.**

Com relação à obrigatoriedade do controle de entrada e saída de mercadorias e o controle de acesso ao almoxarifado, após exame das alegações do defendente com o encaminhamento de documentos do setor, restou demonstrada a existência e o funcionamento do sistema de controle do almoxarifado.

A Unidade Técnica conferiu as informações prestadas e constatou que a diferença entre a quantidade física de mercadorias com relação a registrada no sistema, na época em que foi feita a auditoria *in loco*, deu-se pelo atraso lançamento de alguns itens sistema em razão do responsável estar em período de férias, sendo que os outros funcionários do SAMAE que atenderam aos autores não detinham capacidade técnica para operacionalizar o sistema de controle, bem como para acessar aos registros.

Desta forma, em consonância com a Equipe Técnica e com as razões do Ministério Público de Contas, **afasto a irregularidade EB\_05 (item 7.10)**.



## DISPOSITIVO

Diante do exposto, **ACOLHO** o Parecer Ministerial nº 5.683/2015, da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, e apresento **PROPOSTA DE VOTO** no sentido de:

I - **julgar REGULARES com recomendações e aplicação de multas**, as Contas Anuais de Gestão do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Tangará da Serra, referentes ao exercício de 2014, sob a gestão do **Sr. Wesley Lopes Torres**, com fulcro no artigo 193, §1º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007;

II – **aplicar MULTA** ao Sr. **Wesley Lopes Torres**, no valor de **48 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, III e artigo 6º, III, a, da Resolução Normativa nº 17/2010, conforme a seguinte dosimetria:

a) **10 UPF's/MT**, em decorrência do pagamento de despesas sem a realização de anterior procedimento licitatório, conforme descrito na **irregularidade GB\_01 (item 7.1)**;

b) **05 UPF's/MT**, em decorrência da publicação de Balanço Geral em desacordo com a Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 6.404/1976, como **descrito na irregularidade CC\_01 (item 7.3)**;

c) **11 UPF's/MT**, em decorrência da omissão de aplicação de penalidades pela inexecução do Contrato nº 13/2013, como **descrito na irregularidade HB\_06 (item 7.4)**;

d) **11 UPF's/MT**, em decorrência de falhas na processo de despesa e na fiscalização da execução do Contrato nº 20/2014, como descrito na **irregularidade HB\_06 (item 7.7)**;

e) **11 UPF's/MT**, em decorrência de falhas na processo de despesa dos Contratos nº 22/2010, 27/2014, e 33/2014 firmados com a empresa Sanetran, como descrito na **irregularidade HB\_06 (item 7.8)**.

III – **aplicar MULTA** ao Sr. **Admir José do Nascimento**, no valor de **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, III e artigo 6º, III, a, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência de falhas na processo de despesa e na fiscalização da execução do Contrato nº 20/2014, como descrito na **irregularidade HB\_06 (item 7.7)**.

IV – **aplicar MULTA** ao Sr. **Hugo Leonardo Moreno dos Santos**, no valor de **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, III e artigo 6º, III, a, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência de falhas na processo de despesa dos Contratos nº 22/2010, 27/2014, e 33/2014 firmados com a empresa Sanetran, como descrito na **irregularidade HB\_06 (item 7.8)**.

V – **aplicar MULTA** à **Sra. Flaviane Morais de Campos**, no valor de **11 UPF's/MT**, nos termos do artigo 75, IV, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, III e artigo 6º, III, a, da Resolução Normativa nº 17/2010, em decorrência de falhas na processo de despesa dos Contratos nº 22/2010, 27/2014, e 33/2014 firmados com a empresa Sanetran, como descrito na **irregularidade HB\_06 (item 7.8)**.

V - **Recomendar** à atual gestão do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Tangará da Serra, e aquela que vier a sucedê-la, que:

a) planeje as necessidades do SAMAE, procedendo nas futuras aquisições a realização de Licitação para aquisição de bens e serviços, como determina o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, inclusive, se viável, valendo-se do Sistema de Registro de Preço, nos termos do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993;

b) imponha as sanções dispostas no artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, quando constatar a inexecução de contrato e, inclusive, se necessário, aplique multa

sobre a parte não cumprida do contrato, respeitado aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para a fixação do valor;

c) adote, nos contratos que envolvam terceirização de mão de obra, os parâmetros dispostos na Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o aperfeiçoamento do acompanhamento e fiscalização de contratos, a fim de evitar a responsabilização subsidiária em ações trabalhistas, por força da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho;

d) ao nomear Comissão de Inventário e Avaliação Patrimonial certifique-se de que o prazo para a execução dos trabalhos seja suficiente, bem como escolha servidores que possuem capacidade técnica para a execução das tarefas.

Ressalvo, conforme o § 3º, do artigo 176 da Resolução nº 14/2007, que essa manifestação baseou-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

**É a proposta de voto.**

Tribunal de Contas, 16 de outubro de 2015.

**LUIZ CARLOS PEREIRA<sup>4</sup>**

Conselheiro Substituto



<sup>4</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.