



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

PARECER N. : 0226/2023-GPYFM

PROCESSO: 0336/2022
ASSUNTO: INSPEÇÃO ESPECIAL – REFORMA ESCOLA NELSO ALQUIERI – CACAULÂNDIA – POSSÍVEL PREJUÍZO NA VOLTA ÀS AULAS PRESENCIAIS EM 2022 EM DECORRÊNCIA DO ATRASO OU PARALISAÇÃO DAS OBRAS DE REFORMA, AMPLIAÇÃO E ACESSIBILIDADE
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CACAULÂNDIA
RELATOR: CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Trata-se de inspeção especial realizada no Município de Cacaulândia que teve por objetivo averiguar a existência de prejuízos na volta às aulas presenciais, ano letivo de 2022, em decorrência do atraso ou paralisação das obras de reforma, ampliação e acessibilidade da Escola Nelso Alquieri, fruto do Convênio Estadual 008/PGE-2021.

Como consta do relatório inicial¹, a inspeção foi realizada com o escopo de avaliar: (1) o planejamento da obra e a volta às aulas; (2) o

¹ Datado de 22/02/2022 – ID 1162949.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

cronograma de execução previsto com o realizado no momento da inspeção e (3) a fiscalização e a gestão do contrato. O procedimento foi realizado entre os dias 2 a 18.2.2022, com visita *in loco* entre os dias 7 a 9.2.2022.

À época, a equipe de inspeção concluiu que a reforma não foi concluída antes do início do ano letivo de 2022 devido à ausência de planejamento por parte da administração do município. Além disso, foi evidenciada incompatibilidade e falta de clareza e precisão dos prazos relacionados à vigência contratual, execução da obra e cronograma físico-financeiro. Também foi evidenciada ausência de controles internos para assegurar o cumprimento dos termos pactuados, especialmente em relação às cláusulas acessórias (comprovantes de recolhimento de tributos e folha de pagamento). Ademais, foi apontada a existência injustificada de dois BDI diferentes, um para a obra de reforma/ampliação e outro para a obra de acessibilidade. Por fim, alegou-se não ter sido identificado indício de má-fé.

Ante tais constatações, deu-se o regular prosseguimento ao processo de inspeção, assegurando-se o contraditório por meio da apresentação da defesa dos jurisdicionados². Realizadas as devidas tramitações, em 14.11.2022 sobreveio Acórdão APL-TC250/2022 (ID 1296042) com as seguintes determinações:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, em:

I – Determinar ao Prefeito do Município de Cacaulândia, Daniel Marcelino da Silva, que adote as medidas necessárias ao saneamento das inconsistências apontadas no relatório Técnico ID 1162949, listadas no item I da Decisão Monocrática n. 0020/2022-GCESS, o que deverá ser comprovado a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da notificação acerca do teor deste acórdão;

² Notificados, a resposta foi remetida tempestivamente, conforme certidão ID 1176160 e Doc. 01572/22² (ID 1175898, 1175899, 1175900, 1175901, 1175902, 1175903, 1175904, 1175905, 1175906, 1175907, 1175908, 1175909, 1175910, 1175911).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

II – Alertar a administração municipal de Cacaulândia para que:
a) observe, quando da execução dos serviços restantes para efetiva conclusão das obras, a devida sinalização e isolamento das áreas nas escolas em que ocorram intervenção/obras, observando não só o direito à educação dos alunos, como também, à segurança;

b) evite, em futuros ou em outros contratos, a ocorrência das situações aqui identificadas (ausência de planejamento no processo de aquisição, não definição de cronograma físico financeiro nos contratos de obras e reformas, ausência de revisão e consolidação da documentação técnica de engenharia pertinente a planilhas orçamentárias e valores do BDI, bem como pela não instituição de controles internos adequados para reduzir o risco de não cumprimento dos contratos pactuados) e os riscos que os responsáveis expõem a administração do município quanto aos objetivos operacionais, de transparência e de conformidades;

c) avalie as condições atuais da obra de reforma, ampliação e acessibilidade da escola Nelso Alquieri, e adote no mínimo as seguintes providências: (i) revisão contratual do Contrato 027/2021

(ID 1161866, p. 34) com a empresa Mara Comércio e Construções EIRELI, inscrita no CNPJ n. 21.777.355/0001-61, contemplando no mínimo: a inclusão do cronograma físico-financeiro de forma consolidada de todos os serviços que ainda serão executados, contendo de forma explícita a indicação precisa dos prazos estimados de execução e da data de conclusão de cada serviços e etapa; e (ii) instituição dos controles internos no processo de acompanhamento, fiscalização e gestão do contrato para assegurar o acompanhamento e cumprimento do contrato nos termos pactuados, contemplando no mínimo: designação formal do fiscal e gestor do contrato, anotações em registro próprio (livro de ordem, diário de obras) das ocorrências relacionadas com a execução do contrato conforme prescreve o art. 67, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993; e conferência dos documentos para a realização dos pagamentos [...].

Desta feita, os autos passaram ao monitoramento do cumprimento das referidas determinações.

Notificado do decisum (ID 1338387), o Prefeito Daniel Marcelino da Silva deixou seu prazo transcorrer *in albis* (ID 1372295).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Na sequência, o relator exarou a DM n. 0047/2023-GCESS (ID 1383435), concedendo novo prazo, de 15 dias, para o cumprimento do item I do acórdão APL-TC n. 00250/22.

Após, o jurisdicionado apresentou os documentos de ID 1391708, com a indicação de links para acesso à documentação comprobatória de suas alegações. Contudo, o acesso aos links restou prejudicado, motivo pelo qual a municipalidade remeteu os documentos acostados sob os IDs 1447136, 1447172, 1447183, 1747334, 1459293, 1459563, 564, 565, 568, 569, 571, 573, 574, 575, 581, 582, 584, 585, 586, 587, 588 e 589, analisados pela unidade técnica conforme relatório de cumprimento de decisão anexado ao ID 1471725.

Por seu turno, no supracitado relatório, o corpo técnico entendeu pelo **parcial cumprimento do item I do arresto**, apresentando conclusão e proposta de encaminhamento nos seguintes termos:

Encerrada a análise técnica, conclui-se pelo cumprimento parcial do item I do acórdão APL-TC n. 00250/22 (ID 1296042), tendo atendido aos itens 2.4 e 2.5 “e”, “f” e “h”, restando, por outro lado, a não comprovação, pelo prefeito municipal de Cacaulândia/RO, Senhor Daniel Marcelino da Silva, da adoção de medidas saneadoras em relação ao item 2.5, “g” do relatório técnico preliminar, ao não exigir, antes ou depois dos pagamentos realizados em favor da contratada, a apresentação das guias de recolhimento de INSS, FGTS e de cópia da folha de pagamento assinada.

33. A ausência de tais documentos põe em risco o Executivo municipal, haja vista que, ocorrendo o não recolhimento dos encargos ou o não pagamento dos salários pela empresa contratada, a Administração poderá vir a ser alcançada subsidiária e/ou solidariamente em eventual demanda judicial.

34. Ademais, o descumprimento de determinação desta Corte pode ensejar a aplicação de multa ao responsável, nos termos art. 55, IV da LOTCERO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

35. Todavia, no presente caso há de considerar a adoção de medidas saneadoras dos achados de fiscalização, mesmo que na sua incompletude, eis que das cinco determinações, o jurisdicionado comprovou ter adotado medidas para cumprimento em quatro delas, e o efeito potencial de vir a ser alcançado por eventual demanda judicial pode ser mitigado por meio de alerta ao gestor, razão porque se propõe a não aplicação de multa.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. Considerar parcialmente cumprido o item I, do acórdão APL-TC n. 00250/22, conforme análise empreendida no tópico 2 deste relatório;

b. Deixar de multar o prefeito municipal de Cacaulândia/RO, Senhor Daniel Marcelino da Silva, CPF n. ***.722.466-**, pelo cumprimento parcial ao item I, do Acórdão APL-TC n. 00250/22, conforme abordado no tópico 3 deste relatório;

c. Alertar o município de Cacaulândia, na pessoa de seu representante legal, o prefeito municipal, Senhor Daniel Marcelino da Silva, CPF n. ***.722.466-**, bem como à controladora geral do município, Senhora Franciely Gabriel de Alencar, CPF n. ***.146.502- **, sobre a necessidade de nomear fiscal/gestor dos contratos, exigindo-lhes o fiel cumprimento de suas funções, como condição prévia a regular liquidação da despesa, além de observar os demais apontamentos apurados nestes autos a fim de evitar a reincidência deles

d. Submeter os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação regimental;

e. Arquivar os autos.

Em seguida vieram os autos para o Ministério Público de Contas para emissão de parecer, na forma regimental (ID 1475805).

É o necessário relatório.

De plano, registro que roboro com a última manifestação da unidade técnica e a adoto como razões de opinar em observância à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC³, cabendo a esta Procuradoria apenas tecer algumas considerações sobre a matéria.

Pois bem.

A determinação inserida no item I do acórdão APL-TC n. 00250/22, remete às obrigações anteriormente impostas por meio da DM n. 0020/2022-GCESS que, por sua vez, referem-se às **inconsistências apontadas nos itens 2.4 e 2.5 “e”, “f”, “g”, e “h” do relatório técnico acostado ao ID 1162949, in verbs:**

Acerca do teor do Relatório de Inspeção Especial ID 1162949, especificamente quanto aos seguintes achados:

2.4 Incompatibilidade, falta de clareza e falta de precisão dos prazos de execução contratual, execução dos serviços e do cronograma físico-financeiro;

2.5 Ausência de controles que assegurem a execução contratual nos termos pactuados:

e) Ausência de designação de fiscal e gestor do contrato;

f) Deficiência no controle de anotações/registros das ocorrências relacionadas à execução do contrato;

g) Documentação incompleta para fins de pagamento;

h) Ausência de justificativa e fundamentação para elevação e diferenciação do valor do BDI entre a obra de reforma/ampliação e a de acessibilidade;

Nesse sentido, assiste razão à derradeira análise do corpo técnico (ID 1471725) uma vez que a documentação encaminhada pelo jurisdicionado roborava a justificativa apresentada e demonstra o saneamento da maior parte das irregularidades evidenciadas. Como analisado, houve

³ Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

atendimento satisfatório aos itens 2.4 e 2.5 “e”, “f” e “h”, restando pendente a regularização da inconsistência apresentada no item “g” do item 2.5, qual seja:

2.5 Ausência de controles que assegurem a execução contratual nos termos pactuados: [...] g) Documentação incompleta para fins de pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas (ID 1162949, p. 6).

Acerca de tal achado, a Municipalidade alegou que realizou todas as medições e pagamentos, contudo inseriu apenas a comprovação das quitações feitas à contratada, por meio dos extratos bancários e notas fiscais⁴ disponibilizadas na justificativa através do seguinte link:

<http://transparencia.cacaulandia.ro.gov.br/transparencia/servicos/aplicacoes>.

Não anexando, portanto, comprovantes acerca do recolhimento do FGTS e INSS.

Embora guarde relação com as medições, necessárias à regular execução da obra e a consequente realização do correto pagamento dos serviços, a inconsistência detectada não foi referente a ausência de medições, mas sim à ausência de documentação comprobatória quanto ao recolhimento de encargos trabalhistas e previdenciários (FGTS e INSS), a qual não foi apresentada pelo Jurisdicionado.

Sobre o tema, o Manual de Obras Públicas e Edificações da Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio Público – SEAP⁵ dispõe que o recebimento definitivo da obra “*somente será efetivado pelo Contratante após a apresentação pela Contratada da **Certidão Negativa de Débito fornecida pelo INSS, certificado de Recolhimento de FGTS e comprovação de pagamento das demais taxas, impostos e encargos incidentes sobre o objeto do contrato***” (p. 13).

⁴ Ids 1459585, 1459586, 1459587.

⁵ Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-obras-publicas-edificacoes-praticas-da-seap-manuais/manual_obraspublicas_construcao.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Outrossim, a apresentação das guias de recolhimento do FGTS e INSS são exigidas no processo de pagamento conforme orienta o Manual de Auditoria de Obras Públicas da Controladoria-Geral da União⁶.

2.3.14 PAGAMENTO DOS SERVIÇOS – PROCESSO DE PAGAMENTO

Como disposto na folha 13 do Manual da SEAP, a regra é: “3.4 O Contratante deverá efetuar os pagamentos das faturas emitidas pela Contratada com base nas medições de serviços aprovadas pela Fiscalização, obedecidas as condições estabelecidas no contrato.”

Na área financeiro-contábil do órgão contratante, o Boletim de Medição e a Nota Fiscal-Fatura de Serviços serão verificados, contabilizados e programados para o pagamento por meio de Ordem Bancária, cheque nominativo ou documento financeiro similar, para crédito em favor da empresa contratada.

Recomenda-se que, a exemplo do PAEC, para cada contrato seja autuado, protocolado e numerado um Processo de Pagamento no setor financeiro-contábil do órgão público. Nesse contexto deve-se destacar que as empresas se obrigam a manter atualizadas no SICAF as suas certidões negativas junto à Receita Federal, Previdência Social, Dívida Ativa da União. Desta feita, deve apresentar o DOCUMENTO FISCAL (Nota Fiscal) a ser devidamente atestado pela Administração juntamente com prova de cumprimento de leis especiais aplicáveis. Na falta do SICAF, prova de regularidade fiscal no protocolo do órgão.

Além das questões de regularidade fiscal, há outros documentos que devem ser exigidos no momento do pagamento. A seguir ilustra-se relação de documentos normalmente acostados ao processo em função de pagamentos efetuados:

[...]

- **Guia de Previdência Social;**
- **Guia de recolhimento de FGTS e informação à Previdência Social;**

⁶ Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

- Relatório técnico de fiscalização e acompanhamento da obra;
- Relatório fotográfico da obra;

- Registro no SICAF;

Certidão negativa de débitos trabalhistas;

Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos estaduais e à dívida ativa do estado; Certidão negativa de débitos para com a Fazenda Municipal; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas [...] (*grifo nosso*).

E como destacado no relatório de cumprimento de decisão, a apresentação da referida documentação encontra respaldo na cláusula 6.5, “a”, “b” e “c” do contrato n. 27/2021 (ID 1459573) e na respectiva legislação de regência.

Nessa esteira, disciplina a Lei nº 8.666/93 que o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, respondendo a Administração Pública de forma solidária pelo descumprimento de tais obrigações (art. 71, caput, §2º).

Logo, a ausência da documentação que comprove o pagamento desses encargos representa risco ao jurisdicionado que poderá responder solidariamente por eventual descumprimento praticado pela contratada, entendimento, inclusive consolidado pelos Tribunal Superior do Trabalho por meio da Súmula nº 331:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Tal entendimento sumulado é adotado pelo Tribunal de Contas da União⁷ em processo de representação que teve por objetivo apresentar melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal:

VOTO: O presente processo teve origem em iniciativa do Ministro Emérito desta Corte, Ubiratan Aguiar, à época do exercício da Presidência, tendo por objetivo fornecer contribuições para o aperfeiçoamento da contratação, gestão e encerramento de contratos de prestação de serviços de natureza contínua no âmbito da Administração Pública Federal.

2. Observou-se que a administração vem enfrentando diversas dificuldades na execução desse tipo de contrato, que estão levando a interrupções na prestação dos serviços, **com prejuízos para a administração e para os trabalhadores, além de gerar potenciais danos financeiros para o erário, em decorrência da responsabilização subsidiária pelas verbas trabalhistas não pagas pelas empresas contratadas, conforme Enunciado de Súmula 331/TST.**

⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

3. Esta representação foi formulada com base em trabalho conduzido por um grupo de estudos composto por representantes de diversos órgãos da Administração Pública. Além do próprio TCU, participaram dos trabalhos servidores da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público Federal, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Previdência Social e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

[...]

Acerca da matéria o TCU firmou Acórdão no sentido de:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação formulada pela então Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, com o objetivo de apresentar propostas de melhorias nos procedimentos de contratação e execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

9.1.1 que os pagamentos às contratadas sejam condicionados, exclusivamente, à apresentação da documentação prevista na Lei 8.666/93;

9.1.2 prever nos contratos, de forma expressa, que a administração está autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos empregados, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem honrados pelas empresas;

9.1.3 que os valores retidos cautelarmente sejam depositados junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento. ACORDÃO 1214/2023-PLENÁRIO. Proc. 006.156/2011-8. Rel. Aroldo Cedraz. DJ. 22/05/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Não obstante, das cinco determinações, o jurisdicionado comprovou cumprimento em relação à quatro delas. Portanto, quanto a ordem pendente, é válida a emissão de alerta ao gestor público para que nas próximas contratações que visem a execução de obras públicas, exerça fiscalização acerca do recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas por parte da contratada, tanto para assegurar a regular execução contratual quanto para prevenir-se de eventual responsabilização e prejuízos ao bem público em razão do descumprimento de obrigações praticado por terceiros.

Assim, não havendo notícia de prejuízos afetos ao recolhimento dos encargos ou mesmo à inércia na apresentação dos documentos que comprovem que esse controle foi realizado pelo gestor público, bem como o atendimento de 04 das cinco determinações, o que demonstra que houve esforço do jurisdicionado no atendimento do que lhe fora determinado, coaduno com a proposição técnica de que não seja aplicada penalidade aos responsáveis.

Pelo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA, em aderência à sugestão de encaminhamento feita pelo derradeiro relatório técnico, seja:

- I. Reconhecido o cumprimento parcial do item I, do APL-TC n. 00250/22;
- II. determinado a administração municipal para que em futuros contratos de obras, preveja e execute a exigência da apresentação das guias de recolhimento de INSS, FGTS e de cópia das folhas de pagamento assinadas, antes dos pagamentos em favor da contratada, bem como proceda ao recebimento definitivo da obra apenas quando da apresentação integral de tal documentação, além de outras previstas na lei de regência.

É o parecer.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

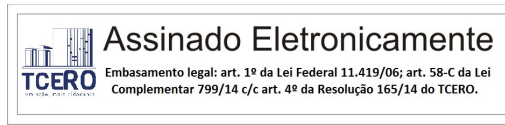
Proc. 0336/2022

GABINETE DA PROCURADORA YVONETE FONTINELLE DE MELO

Porto Velho, 19 de dezembro de 2023.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 19 de Dezembro de 2023



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA