

ACÓRDÃO Nº. 57.674

(Processo nº. 2016/50730-3)

Assunto: Representação, formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ em face da Secretaria de Estado de Administração, por entender ser o órgão gestor superior do Poder Executivo Estadual, na qualidade de autoridade centralizadora da gestão contratual do Estado, onde busca a adoção de medidas preventivas que minimizem as condenações do Estado, decorrentes dos débitos trabalhistas gerados pelas empresas por ele contratadas para a cessão de mão de obra.

Relator: Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA.

**EMENTA:**

REPRESENTAÇÃO. CONTRATOS. CESSÃO DE MÃO DE OBRA. CONDENAÇÃO JUDICIAL. FALHA. FISCALIZAÇÃO. CULPA. MEDIDAS PREVENTIVAS. DETERMINAÇÕES. NÃO CABIMENTO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

1 – Uma vez que a SEAD detém as atribuições de propor políticas públicas, definir normas, elaborar projetos, planejar, promover, executar e acompanhar as ações de gestão de compras governamentais e de contratação de serviços (Lei estadual n. 6.563/2003), ela é legitimada passiva, na qualidade de autoridade centralizadora da gestão contratual do estado, para figurar em representação que objetive a adoção de medidas preventivas relativas a contratos para a cessão de mão de obra.

2 – Diante das condenações judiciais do Estado pela falha no dever de fiscalização dos contratos de cessão de mão de obra, é imprescindível que todos aqueles envolvidos no processo de contratação ajam no sentido de implementar medidas preventivas, com vistas a promover uma efetiva fiscalização e, assim, evitar qualquer atuação culposa do Estado.

3 – Não se expede determinações quando não forem detectadas falhas concretas capazes de justificar a sua expedição, importando verificar, contudo, se tais medidas devem ser tomadas a título de comandos de otimização operacional, sob a forma de recomendações.

4 – Necessidade de atualização da normatização dos procedimentos a serem adotados pela Administração Direta e Indireta, e de inclusão, no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, de normas regulamentando a aplicação de sanções e descontos na fatura, para fazer face ao descumprimento de tais obrigações.

5 – Representação julgada procedente, com recomendações.

Relatório do Exmo. Sr. Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA:

## Tribunal de Contas do Estado do Pará

Processo: 2016/50730-3

Tratam os autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC em face da Secretaria de Estado de Administração – SEAD, por entender ser o órgão gestor superior do Poder Executivo estadual, na qualidade de autoridade centralizadora da gestão contratual do Estado, onde busca a adoção de medidas preventivas que minimizem as condenações do Estado, decorrentes dos débitos trabalhistas gerados pelas empresas por ele contratadas para a cessão de mão de obra.

Afirmou que tais condenações emergem dos entendimentos jurisprudenciais do Tribunal Superior do Trabalho, consubstanciados na Súmula n. 331, e também do Supremo Tribunal Federal, os quais impõem a responsabilização do poder público pelas verbas trabalhistas inadimplidas pelas empresas contratadas, em decorrência de falha na fiscalização dos respectivos contratos administrativos de prestação de serviços. Assinalou também que, nesse ponto, não há uniformidade nos editais de licitação e em seus respectivos contratos acerca dos procedimentos administrativos a serem adotados.

Por isso, entendeu ser necessária a normatização de tais procedimentos, tal como foi feito no âmbito federal, autorizando-se, inclusive, a retenção de valores pela Administração Pública estadual para fazer frente às obrigações trabalhistas inadimplidas pelas empresas contratadas.

Desta feita, pugnou pela realização de inspeção e, outrossim, pela expedição de diversas determinações e recomendações.

A representação foi admitida e, concomitantemente, foram determinadas a realização de diligência à SEAD e a notificação da Procuradoria Geral do Estado – PGE e da Auditoria Geral do Estado – AGE (fl. 34).

A AGE (fls. 45/51) informou que, no exercício de sua missão institucional, tem estabelecido relacionamento com o *Parquet* de Contas com o propósito de aprimorar o controle interno da Administração. Além disso, reconheceu que os apontamentos realizados na representação caracterizam situações/oportunidades de melhoria da gestão, razão pela qual não apresentou qualquer obstáculo.

Por sua vez, a SEAD (fls. 67/71) reconheceu a necessidade de adoção de medidas preventivas à responsabilização do erário, motivo pelo qual acatou, de logo, as recomendações sugeridas na representação e, ainda, afirmou não ter motivos para resistir à pretensão.

A PGE (fls. 75/79) reconheceu a presente representação como forma de prestar auxílio aos órgãos estaduais e, por isso, acatou *in totum* as recomendações do *Parquet* de Contas e afirmou que serão adotadas as medidas sugeridas.

Após a realização de inspeção pela Secretaria de Controle Externo – SECEX, a SEAD comunicou que estão sendo tomadas todas as medidas de prevenção à responsabilização do estado e que foram adotadas as seguintes providências (fls. 160/161):

- a. inclusão nos editais e nos contratos de dispositivos que autorizam a retenção de crédito por inadimplemento trabalhista;
- b. orientação a todos os órgãos e entidades estaduais (Ofício Circular n. 35/2016-GAB/SEAD) quanto à adoção da medida antes citada e à necessidade de

## Tribunal de Contas do Estado do Pará

estreitar contato com a PGE e Procuradorias Autárquicas e Fundacionais;

c. oferta de diversos cursos ministrados pela Escola de Governança Pública do Estado do Pará – EGPA com a temática de fiscalização de contratos, em consonância com a legislação vigente;

d. formatação de nova versão de minuta de instrução normativa voltada a estabelecer regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, pendente apenas de apreciação da PGE e da AGE.

A SECEX (fls. 163/173), em análise conclusiva, ressaltou a necessidade de revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos e de elaboração de nova instrução normativa voltada a estabelecer regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta.

O Ministério Público de Contas (fls. 178/188) pugnou pela procedência da representação, considerando-se a necessidade de atuação mais eficaz do Estado no controle, acompanhamento e fiscalização dos contratos de cessão de mão de obra. Ademais, ressaltou necessidade de sistematização dos procedimentos adotados pelos órgãos e de atualização da normatização estadual, inclusive do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, com o fim de prever as condutas que devem ser adotadas para a averiguação da adimplência trabalhista.

Sugeriu, por fim, que sejam realizadas as seguintes determinações e recomendações:

a. à SEAD:

- determinação para que promova a capacitação dos servidores que atuam como fiscais de contrato, e também daqueles que tenham potencialidade para ser designados;

- recomendações para que, nas licitações e contratos, preveja mecanismos de acautelamento diante da inadimplência trabalhista; garanta a participação da Advocacia Pública estadual nos processos administrativos e aplique contraditório diferido quando da retenção de valores; e oriente os demais órgãos e entidades estaduais a manterem estreito contato com sua respectiva procuradoria, a fim de que se tomem imediatas medidas judiciais quando ocorrer inadimplemento das obrigações trabalhistas;

b. à PGE e às procuradorias autárquicas:

- determinações para que proponham ação de regresso quando o Poder Público for condenado em decorrência da falha no dever fiscalizatório; e apresentem em suas contas anuais relatório de ações trabalhistas relacionadas com a Súmula 331-TST, com apontamento do índice de êxito e das medidas judiciais de prevenção adotadas;

- recomendação para que assessorem os órgãos e entidades propondo ações de consignação em pagamento ou até mesmo ações civis públicas trabalhistas, visando depositar os valores retidos cautelarmente, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento das verbas trabalhistas;

c. a todos os órgãos e entidades estaduais:

- determinação para que nas contas anuais sejam sumariadas eventuais ações trabalhistas propostas com fulcro na súmula supracitada;

- recomendação para que, durante a vigência contratual, se houver condenações trabalhistas decorrentes da súmula supracitada, investiguem a

## Tribunal de Contas do Estado do Pará

irregularidade no pagamento de verbas trabalhistas pelas empresas contratadas para a prestação do serviço de mão de obra e, comprovada a inadimplência, que retenham os pagamentos devidos em valores correspondentes;

d. à AGE:

- determinação para que inclua em suas rotinas de trabalho o monitoramento dos editais de licitação para contratação de mão de obra com o objetivo de garantir o processo de retenção de valores, bem como de verificar se a fiscalização de tais contratos vem ocorrendo a contento.

É o relatório.

### VOTO:

Consoante preleciona a Lei estadual n. 6.563/2003, a Secretaria de Estado de Administração – SEAD detém as atribuições de propor políticas públicas, definir normas, elaborar projetos, planejar, promover, executar e acompanhar as ações de gestão de compras governamentais e de contratação de serviços. Logo, na qualidade de autoridade centralizadora da gestão contratual do estado, resta constatada sua legitimidade passiva para figurar no presente processo.

Dito isso, percebe-se que o Poder Judiciário tem promovido a responsabilização estatal nos contratos de cessão de mão de obra quando verificada a inadimplência da empresa contratada acerca das verbas trabalhistas e a conduta culposa do Poder Público no que toca à fiscalização da empresa contratada.

Nesse contexto, revela-se imprescindível que todos aqueles envolvidos no processo de contratação ajam no sentido de implementar medidas preventivas, desde a instauração do procedimento licitatório até o término da execução do contrato administrativo, com vistas a promover uma efetiva fiscalização e, assim, evitar qualquer atuação culposa do Estado. E, na hipótese de condenação judicial, faz-se mister que se promova de forma regressiva a responsabilidade do agente que lhe deu causa.

Por isso, nesse caso específico, evitar condenações do Estado, ou pelo menos minimizar a sua incidência, consubstancia-se uma das facetas da boa gestão dos recursos públicos apta a justificar a atuação do controle externo.

Ademais, impende reconhecer o fato de que a SEAD asseverou (fls. 67/71) ter acolhido *in totum* as medidas sugeridas pelo *Parquet* de Contas. E ela admitiu, juntamente com a Procuradoria Geral do Estado – PGE (fls. 75/79), que não há motivos para resistir à pretensão de colaboração aqui apresentada, pelo que ambas se prontificaram a tomar as medidas necessárias. Em resposta à inspeção realizada pela Secretaria de Controle Externo – SECEX, a SEAD também afirmou e comprovou (fls. 160/162) que medidas de prevenção já estão sendo adotadas.

Feitas tais considerações, é importante ressaltar que não é o caso de se expedir as determinações propugnadas pelo *Parquet* de Contas haja vista que, mesmo com a inspeção realizada nos autos, não foram detectadas falhas concretas por parte da SEAD ou de quaisquer dos órgãos da administração estadual capazes de justificar a sua expedição.

Contudo, importa verificar se tais medidas devem ser tomadas a título de comandos de otimização operacional, sob a forma de recomendações.

No que tange à medida sugerida à SEAD para que promova a capacitação

## Tribunal de Contas do Estado do Pará

dos servidores, ressalta-se que tal atribuição está a cargo da Escola de Governança Pública do Estado do Pará – EGPA, entidade que detém a atribuição de formular e executar a políticas de formação, capacitação e treinamento dos servidores, empregados e gestores públicos do Estado do Pará, desenvolvendo competências e habilidades necessárias à melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos e ampliação da capacidade de governança, em observância ao princípio constitucional da eficiência no serviço público, consoante determinado pela Lei estadual n. 6.569/2003. Além disso, observa-se que já foi estabelecido diálogo entre o órgão e a entidade mencionados, no qual restaram acertadas a ampliação e atualização dos cursos já existentes a respeito do tema aqui debatido.

Outrossim, observa-se que a SEAD tem implementado medidas de prevenção à responsabilidade subsidiária do estado, as quais consistem na inclusão de dispositivos nos editais e nos contratos administrativos autorizando a aplicação de sanção, a utilização da garantia prestada e o desconto nas faturas (fl. 162, doc. 1 da mídia em CD – *compact disc*).

Ela também tem sugerido aos outros órgãos e entidades a fazerem o mesmo (fl. 160) e tem orientado que mantenham estreito contato com o órgão de representação judicial, efetuando o provisionamento cautelar e a adoção de procedimento administrativo sumário, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa à empresa contratada (fl. 162, doc. 2 da mídia em CD – *compact disc*).

A PGE, por sua vez, se comprometeu a assessorar os órgãos e ajuizar as ações de consignação em pagamento (individuais ou coletivas), visando depositar valores recebidos cautelarmente junto à Justiça do Trabalho, como também ajuizar e acompanhar ações de regresso, quando ocorrer a condenação trabalhista subsidiária do Estado ou de suas entidades (fls. 75/79).

A Auditoria Geral do Estado – AGE, por seu turno, afirmou que tem exigido dos órgãos e entidades da Administração estadual monitoramento quanto à fiscalização de contratos, convênios e afins (fls. 45/51), tendo, inclusive, promovido a atualização da Instrução Normativa n. 001/2014, que, dentre outros, padronizou os itens de controle nas prestações de contas e passou a exigir, a partir do exercício de 2016, informações acerca da gestão da fiscalização de contratos e das obrigações trabalhistas de contratações de serviços continuados ou não (fl. 162, doc. 4 da mídia em CD – *compact disc*).

No tocante aos documentos e informações a serem juntados por ocasião das contas anuais, salienta-se que, consoante determinado no art. 132 do Regimento Interno desta Corte de Contas, eles devem estar previstos em ato normativo próprio. A Resolução n. 18.975, de 7 de dezembro de 2017, deste Tribunal, em seu Anexo I, prevê a relação dos documentos que devem compor a prestação de contas anual.

Diante de todas essas circunstâncias, não se revela necessário expedir recomendações a respeito dos assuntos antes citados.

Porém, cabe expedir recomendação, para que a SEAD atualize a normatização e sistematize os procedimentos a serem adotados pela Administração Direta e Indireta, e também inclua no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos diretrizes e regras que disciplinem a aplicação de sanções e descontos na fatura, para fazer face ao descumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas.

## **Tribunal de Contas do Estado do Pará**

Diante do exposto, julgo procedente a representação e recomendo à SEAD que promova:

a. a atualização da normatização e sistematização de procedimentos a serem adotados no procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública estadual;

b. a inclusão, no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, de diretrizes e regras a serem tomadas em caso de averiguação da inadimplência trabalhista, bem como da adoção de procedimento que discipline a aplicação de sanções e descontos na fatura, para fazer face ao descumprimento de tais obrigações.

Determino, ainda, que sejam os autos apensados à prestação de contas da SEAD, exercício de 2016, nos termos do art. 124, I, do RITCE.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos do voto do Relator, com fundamento no art. 1º, Inciso XVII, da Lei Complementar nº. 81, de 26 de abril de 2012:

1-Julgar procedente a representação;

2-Recomendar a SEAD que promova:

a) A atualização da normatização e sistematização de procedimentos a serem adotados no procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública estadual;

b) A inclusão, no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, de diretrizes e regras a serem tomadas em caso de averiguação da inadimplência trabalhista, bem como da adoção de procedimento que discipline a aplicação de sanções e descontos na fatura, para fazer face ao descumprimento de tais obrigações;

3-Determinar que os autos sejam apensados à prestação de contas da SEAD, exercício de 2016.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 03 de julho de 2018.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA  
Presidente

ODILON INÁCIO TEIXEIRA  
Relator

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES  
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR  
LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA  
ANDRÉ TEIXEIRA DIAS  
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

Procurador do Ministério Público de Contas: Guilherme da Costa Sperry.

MS/0100826