



**PROCESSO TC 08625/22**

*Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Bayeux. Acompanhamento de Gestão. Chamada Pública nº 002/2022. Seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, interessada em celebrar termo de colaboração, em regime de mútua cooperação com o município de Bayeux – PB, na área da atenção em saúde e educação, para execução das atividades e programas. Exame preliminar. Cognition prefacial. Presentes os requisitos para exercício do poder geral de cautela. Decisão monocrática. Determinação de suspensão da execução dos atos administrativos decorrentes dos termos de colaboração nº 001 e 002/2022, firmados com o INSTITUTO DE GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS SOCIAIS - IGPS. Necessidade de explicações acerca das imperfeições apontadas e, caso necessário, retificação destas. Comunicação aos Ministérios Públicos Estadual e Federal. Julgamento do mérito. Declaração de irregularidade da Chamada Pública nº 002/2022 e do termo de colaboração dela decorrente. Recomendações. Remessa ao arquivo.*

**ACÓRDÃO ACI-TC 00588/23**

**RELATÓRIO:**

*No curso do processo de acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de Bayeux, a Divisão de Auditoria de Contratações Públicas deste Sinédrio – DIACOP I – pronunciou-se sobre a Chamada Pública nº 002/2022 (fls. 406/413), e contratos de colaboração dela decorrentes, com o INSTITUTO DE GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS SOCIAIS - IGPS, ratificada em 18.08.22 e publicada em 27.08.22, no valor de R\$ 61,7 milhões, sendo R\$ 24 milhões para atendimento das demandas da Secretaria de Educação e R\$ 37,7 milhões para a Secretaria de Saúde.*

*O citado procedimento seletivo tem por objetivo materializar a contratação de diversos profissionais, de todos os níveis, para atuarem nas áreas da Educação e da Saúde Bayeux/PB, por intermédio de Organização da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação.*

*Ao examinar o certame e o contrato de colaboração dele oriundos, a Unidade Técnica de Instrução constatou graves falhas, a seguir sinteticamente descritas:*

- 1. A contratação temporária por excepcional interesse público é prevista no art. 37, inciso IX, CR/1988, e regulamentada pela Lei nº 8.745/1993, cujo rol do art. 2º não contempla atividades rotineiramente desempenhadas por servidores da educação e da saúde, como é o caso apresentado. Necessário se faz que a contratação excepcional seja justificada, para além das atividades que são ordinariamente requeridas para o funcionamento dos serviços prestados pelas Secretarias da Educação e da Saúde, bem como seja caracterizada a temporariedade.*
- 2. No caso em apreço, observa-se a clara intenção de substituir despesas com pessoal, contratados por excepcional interesse público, por repasse de vultosa quantia que supera R\$ 61,7 milhões. A quantia destinada à contratação de servidores temporários, através da OS, representa um incremento de mais de 2 (duas) vezes dos gastos de mesma natureza, em Saúde e Educação, no exercício anterior (R\$ 30,2 milhões). Situação merecedora de esclarecimentos.*



3. *Necessidade de apresentação de Lei Municipal que fundamente às contratações temporárias, em conformidade com a determinação do STF (STF, STP 149 TP, Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 18/10/2019).*
4. *Em relação à vantajosidade financeira, são necessários esclarecimentos a propósito da diferença de alíquota de contribuição previdenciária patronal, devida ao INSS, incidente sobre as contratações temporárias realizadas pela Prefeitura (23%) e aquelas feitas pela Organização Social, vez que a legislação aplicável à matéria é a mesma para ambas as entidades.*
5. *Embora não se enxergue nos documentos apresentados, qual o valor ou percentual dos repasses destinados ao suporte das despesas administrativas incorridas pela organização do terceiro setor?*
6. *Explicações acerca da ausência de indicadores de desempenho quantificáveis, para mensuração por parte da Administração, para avaliação do alcance dos objetivos e metas dos termos de colaboração, conforme preconiza a legislação reguladora da matéria.*
7. *Necessidade de esclarecimentos a respeito da determinação da remuneração dos profissionais a serem contratados, notadamente, na área da saúde.*
8. *Necessário se faz que seja comprovado o seu enquadramento como Organização da Sociedade Civil – OSC, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.039/2014, reproduzidos no item 4.1 (fls. 04), notadamente com aptidão para atuar na gestão de pessoas nas áreas da educação e da saúde, conforme claramente exige o edital (fls. 13).*

*Adverte a douta Auditoria, que até a data da feitura do relatório mencionado (14.09.22), não se verificavam, no Sistema Sagres, despesas empenhas para a finalidade descrita.*

*Por fim, a nobre Unidade Técnica entendeu:*

*“robustamente preenchidos indícios de irregularidade, (...), bem como está caracterizado o perigo na demora, capaz de causar danos ao erário, notadamente por envolver o repasse de vultosa quantia de recursos de áreas sensíveis ao Município de Bayeux/PB (saúde e educação), com limites mínimos estabelecidos constitucionalmente, suficientes para recomendar fortemente a SUSPENSÃO CAUTELAR dos atos decorrentes da Chamada Pública nº 00002/2022, no estado em que se encontrar, até ulterior manifestação deste Tribunal de Contas.*

*(...), em respeito ao contraditório e a ampla defesa, necessário se faz as CITAÇÕES da Sra. Luciene Andrade Gomes Martinho (Prefeita), e do representante legal do Instituto de Gestão de Políticas Públicas Sociais - CNPJ: 05.954.802/0001-54, com fins de que, querendo, apresentem DEFESA para as questões debatidas ao longo deste relatório, bem como os documentos que foram solicitados.*

*Em sessão realizada no dia 22 de setembro de 2022, o Relator expediu Decisão Singular DSI TC nº 0061/22, posteriormente submetida e convalidada pelo Plenário da Corte, com as seguintes determinações:*



1. a suspensão cautelar dos atos administrativos (empenho, liquidação, repasse de recursos) decorrentes dos Termos de Colaboração nº 001 e 002/2022, firmado pela Prefeitura Municipal de Bayeux e o INSTITUTO DE GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS SOCIAIS - IGPS, com supedâneo no inciso X do artigo 87, do Regimento Interno deste Sinédrio, combinado com o mandamento insculpido no artigo 195, §1º, do mesmo preceptivo legal;
2. a citação, com urgência, por todos os meios cabíveis à perfeita comunicação, à Titular da Executivo Municipal de Bayeux, senhora Luciene Andrade Gomes Martinho, com vistas à suspensão dos certames em crivo, assinando-lhe prazo de 05 (cinco) dias para remessa de cópia dos atos de suspensão, devidamente publicados, sob pena de multa pessoal;
3. a assinação de prazo de 15 (quinze) dias para apresentação das devidas justificativas técnicas e/ou correção dos pontos arrolados na instrução, fazendo prova da devida retificação, quando se fizer necessária, em consonância com a manifestação da Auditoria, através do envio de cópia da publicação do edital no Diário.
4. a comunicação aos Ministérios Públicos Estadual e Federal da presente decisão singular.

Visando dar cumprimento à decisão monocrática, a Prefeitura Municipal de Bayeux, em 30.09.2022, deu entrada no DOC TC nº 95.538/22 (fls. 422/428), demonstrando, em tempo hábil, através de documentos oficiais, a suspensão do referido certame.

Na sequência, em 20.10.22, a Chefia do Executivo municipal, por meio de representante legalmente habilitado, tombou defesa (DOC TC nº 102.241/22, fls. 445/817), acompanhada de vasto material de suporte.

Convocada a examinar as peças aviadas, a Inspeção de Contas do TCE PB (relatório fls. 825/831) fez os seguintes comentários:

- Em relação à Lei nº 8.745/1993, que regulamenta contratação temporária por excepcional interesse público, prevista no art. 37, inciso IX, CR/1988, no rol do art. 2º não contempla atividades rotineiramente desempenhadas por servidores da educação e da saúde;

Em resumo, a defesa alegou que a PM de Bayeux disciplinou a matéria por meio da Lei nº 1.280/2013, e que todos os contratados serão para atendimento de atividade-meio.

Ao rebater os argumentos utilizados, a d.Auditoria afirmar não existir “única palavra na Lei Municipal nº 1.280/2013 que permita concluir que as contratações por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público possam ser feitas por esta estranha transfiguração de intermediação de mão-de-obra por Organização da Sociedade Civil – OSC”. Contrariamente, “observa-se que na clara redação do art. 2º restrição das contratações quando os serviços não puderem ser atendidos com os recursos humanos disponíveis na Administração (não comprovado!), ou os serviços tiverem natureza transitória, situação que diverge da própria exposição da defesa”.

- Quanto à vantajosidade financeira, são necessários esclarecimentos a propósito da diferença de alíquota de contribuição previdenciária patronal, devida ao INSS, incidente sobre as contratações temporárias realizadas pela Prefeitura (23%) e aquelas feitas pela Organização Social, vez que a legislação aplicável à matéria é a mesma para ambas as entidades.



*Arguiu a interessada “que o IGPS, dado a sua natureza de organização sem finalidade lucrativa, goza de imunidade tributária nos termos do art. 150, VI, “c”, cumulado com o art. 195, §7º, da Constituição Federal.”*

*Segundo a Unidade Técnica, a aludida isenção de contribuição para a seguridade social do art. 195, § 7º, CR/1988, é cabível para as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei, não sendo extensiva às Organizações da Sociedade Civil, definidas no art. 2º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 13.019/2014.*

- *No que toca às explicações acerca da ausência de indicadores de desempenho quantificáveis, para mensuração por parte da Administração, para avaliação do alcance dos objetivos e metas dos termos de colaboração, conforme preconiza a legislação reguladora da matéria.*

*Em socorro pessoal, a Alcaidessa explana que o plano de trabalho apresentado ao Município de Bayeux constitui o instrumento fundamental para a concretização dos objetivos na municipalidade. Nele, estão identificados as metas e indicadores, meios de avaliação e fiscalização, cronograma de execução, contrapartida social, dentre outros.*

*De seu turno, a Inspeção de Contas assenta que “é nítido o equívoco que se faz às fls. 266 do termo de cooperação, ao denominar “indicador” aquilo que seria “objetivo”, além de carecer quantificação das “metas” a serem atingidas, necessárias para que se possa avaliar o atingimento dos objetivos dessa parceria. Cristalino que, sem indicadores de desempenho quantificáveis, não há como a Administração aferir o alcance dos objetivos dos programas contemplados no plano de trabalho”.*

- *Atinente à necessidade de comprovação do enquadramento como Organização da Sociedade Civil – OSC, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.039/2014, reproduzidos no item 4.1 (fls. 04), notadamente com aptidão para atuar na gestão de pessoas nas áreas da educação e da saúde, conforme claramente exige o edital.*

*O Executivo da cidade metropolitana sustentou que o IGPS é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujas finalidades estão voltadas para as áreas de educação, saúde, cultura, assistência, dentre outras, manifestamente regida pela Lei nº 13.019/2014.*

*O contraponto da Inspeção aduziu que “um breve olhar às fls. 411, com excessiva evidência, mostra que o cadastro na Receita Federal da contratada da Chamada Pública 00002/2022 é incompatível para atuar como intermediadora de mão-de-obra na gestão de pessoas nas áreas da educação e da saúde de Bayeux/PB.”*

*No que concerne as demais irregularidades, não houve apetência, por parte de defesa, para ofertar argumentos em contrário aos levantamentos publicados pela d. Auditoria em seus relatórios. Ante as considerações acima expostas, os Peritos da Divisão de Auditoria de Contratações Públicas – DIACOP I entenderam flagrantemente irregulares a Chamada Pública mnº 0002/2022 e o contrato dela gerado.*

*Seguindo a liturgia processualística, o álbum eletrônico foi conduzido ao Ministério Público Especial de Contas, que, mediante Parecer nº 0226/2023 (fls. 834/837), redigido pela pena do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, fez as seguintes considerações, in litteris:*



*A Administração Pública deve pautar a sua atuação nos mandamentos da lei, ou seja, somente é autorizada fazer aquilo que a lei permitir, em consonância com o princípio da legalidade, abstendo-se de praticar qualquer ato que afronte o império da lei. Mesmo a apresentação da Lei Municipal nº 1.280, de 06 de maio de 2013, pela defesa, não se revela suficiente para afastar a eiva apontada, uma vez que esse tipo de contratação não se amolda a referida norma.*

*De mais a mais, salta aos olhos o vultoso valor a ser despendido nas referidas contratações (R\$ 61.717.784,88), a qual conforme os técnicos deste Pretório de Contas, é duas vezes mais do que a quantia apresentada no exercício anterior, R\$ 30,2 milhões, para contratos por excepcional interesse público nas áreas de saúde e educação, a contrario sensu da economicidade que deve buscar à Administração Pública.*

*Sobre outro prisma, não se vislumbra nenhuma vantajosidade na contratação através de um intermediário ao invés de contratação por excepcional interesse público. É que, como se sabe, intermediário precisa de recursos para se sustentar e manter os seus custos administrativos, o que acaba onerando à própria Administração Pública, em completa inversão à suposta vantajosidade alegada pelo defendente.*

*Ao finalizar o Parecer, o Parquet alvitrou pela irregularidade da Chamada Pública em discepção, bem como do contrato dela decorrente.*

*O Relator agendou o feito para a presente sessão, determinando-se as intimações de praxe. Ultime-se que, aos dezessete dias do mês em curso, a Alcaidessa fez tombar aos autos, sob a forma de petição (DOC TC nº 29.458/23), missiva, acompanhada de documentação probante, com a intenção de dar ciência a esta Corte de que a Prefeitura, em 10 de março do ano corrente, rescindiu unilateralmente o contrato com a OS (publicação no DOE em 15.03.23).*

#### **VOTO DO RELATOR:**

*Conforme já registrado na Decisão Singular DSI TC nº 0061/2022, diversas cidades da Paraíba, entre 2005 e 2008, amargaram inúmeros prejuízos com a assinatura de Termos de Parcerias com OSCIPs. Naquele tempo, idênticas imperfeições, a exemplo das presentes, povoavam os relatórios técnicos deste Areópago e serviram de fundamentação para um número robusto de decisões que culminaram na declaração de irregularidades daqueles ajustes, como também, em boa medida dos casos, a necessidade de ressarcir aos erários municipais os danos a eles impingidos. Substituição de mão-de-obra, com burla ao concurso público, e desvios ou má aplicação de verbas públicas eram algumas das incontáveis inconsistências avistas nos autos que tratavam da matéria.*

*Entre 2011 a 2018 foi a vez do Estado da Paraíba pactuar com Organizações Sociais. Consoante afirmou o Ministério Público Estadual, na condução da “Operação Calvário”, o Executivo paraibano, no período delineado, incorreu em prejuízos na esfera de R\$ 134 milhões, notadamente por esquema de desvio de recursos e pagamento de propinas aos seus operadores.*

*Não tem sido tranquilo para o Tribunal de Contas, e os demais órgãos de fiscalização, extirpar do seio administrativo, estadual e municipal, práticas e instituições, cujos interesses são apenas*



*se valer de ajustes com o poder público para promover o locupletamento de quem se encontra à frente de tais iniciativas ou que concorre para facilitar o acesso à res pública.*

*Como muito sacrifício - em um esforço conjunto e singular com o TCE de PE, Ministérios Públicos Estaduais PB e PE, além do MPF, em 2009 – a Paraíba se viu liberta da predação provocada pela ação dos OSCIPs, que, da maneira como atuavam, pouquíssimo tinha a contribuir e muito a se beneficiar do enlace.*

*Se antes eram os municípios, desta vez, o Estado passa por um processo de catarse, com a eliminação de parcerias que tão somente traziam benefícios aos operadores das malsinadas organizações sociais e ao engenho composto de agentes públicos envolvidos nas transações com as entidades do terceiro setor.*

*Neste momento, não se quer um retorno ao passado exposto nas linhas antecedentes. De forma alguma se pretende tolher a possibilidade da formalização de acordos com as organizações da sociedade civil, mas, deseja e busca-se que tais avenças seja, de fato, benéficas ao poder público pactuante e estejam plenamente amparadas na legislação de regência, em particular nas diretrizes da lei nº 13.019/2014.*

*Como se extrai dos autos, as vantagens da PM de Bayeux com a parceira, ora telada, são imperceptíveis, mesmo ao exame minucioso. Ademais, o processo de seleção, a organização eleita e os termos dos ajustes se afiguram, em muitos aspectos, destoantes do molde jurídico de referência.*

*Em tempo, é de bom alvitre trazer à baila excertos dos pilares lastreadores da decisão singular exarada:*

*A majestosa quantia também chama muito a atenção de qualquer examinador, mesmo do mais desatento. Se formos aquilatar a importância prevista para o atendimento das demandas de pessoal da Secretaria Municipal de Educação (R\$ 24 milhões), facilmente se constatará que esta corresponde a 32,43% de todo o valor orçado para a referida Pasta (R\$ 74 milhões).*

*O cenário é ainda mais impactante quando visualizado sob o prisma da Saúde. Ao indicar a destinação de repasses de R\$ 37,7 milhões para a OS, com o propósito de contratara e gerir pessoal temporário para ações em saúde, a Prefeitura de Bayeux coloca nas mãos da “parceira” 81,21% dos recursos orçamentários com trânsito pelo Fundo Municipal de Saúde. Em outras palavras, o que se propõe é uma nítida e quase integral transferência de responsabilidades e encargos da Prefeitura para uma entidade de COLABORAÇÃO.*

*Frise-se que o montante de R\$ 61,7 milhões é algo em torno de 30% de todo o orçamento da administração direta do Município.*

*À vista das manifestações técnicas e ministerial, das considerações aqui debulhadas, outra hipótese inexistente senão aquela que declara a irregularidade da Chamada Pública nº 0002/2022 e do contrato dela decorrente. Poder-se-ia pensar na aplicação de multa legalmente disposta no inciso II, artigo 56 da LOTCE/PB, contudo, é de bom tom avivar que o Executivo local, por determinação contida na Decisão Singular DS 1 TC nº 061/2022, interrompeu o andamento da avença. Outrossim, em pesquisa feita no Sistema SAGRES, não foram identificados empenhos direcionados à entidade do terceiro setor.*



*Por fim, registro que a própria edilidade reconheceu a impropriedade na celebração no acordo de vontade, rescindindo-o sem que este houvesse sido executado, razão pela qual cabe, também, a determinação do arquivamentos dos autos processuais em disceptação.*

### **DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 08625/22, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, preliminarmente, em:*

- 1. Declarar irregulares a Chamada Pública nº 002/22 e o(s) contrato(s) de colaboração dela decorrentes;*
- 2. Recomendar à atual administração local que, na necessidade de promoção de parceria com organizações da sociedade civil, proceda à exata compatibilização com a legislação de regência, sem nada olvidar;*
- 3. Remessa ao arquivo.*

*João Pessoa, 23 de março de 2023*

*TCE- PB – Gabinete do Relator  
Encaminhe-se*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
Relator*

Assinado 27 de Março de 2023 às 13:00



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 27 de Março de 2023 às 12:07



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 29 de Março de 2023 às 07:26



**Manoel Antônio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO