



PROCESSO TC – 3683/23

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Bernardino Batista. Denúncia. Atos de pessoal. Contratação e classificação contábil irregulares de pessoal; contratação temporária por excepcional interesse público sem prévio procedimento seletivo simplificado. Procedência parcial. Aplicação de multa. Envio de cópia ao Processo de Acompanhamento de Gestão, exercício 2023. Recomendações. Ciência ao denunciante.

ACÓRDÃO AC1-TC 2867/23

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos a propósito de denúncia, apresentada pelo Sr. Allison Ruy dos santos Tomé e outros em face da PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDINO BATISTA - PB, noticiando possíveis irregularidades na contratação e classificação contábil irregulares de pessoal; não retenção/recolhimento das contribuições securitárias referentes a deste e; contratação temporária por excepcional interesse público sem prévio procedimento seletivo simplificado, com pedido de emissão de cautelar.

A submissão à Ouvidoria resultou em despacho (fls. 1.138/1.140) com posição favorável a admissibilidade da denúncia, conforme art. 170, § 1º da Resolução Normativa RN TC nº 10/10, sugerindo o seu conhecimento.

Em apertada síntese, consoante a Auditoria (relatório fls. 1.144/1.159), o denunciante anunciou que a gestão da Prefeitura de Bernardino Batista foi alvo de denúncia contra os seguintes aspectos:

- a) CONTRATAÇÕES IRREGULARES DE 335 SERVIDORES, NO VALOR DE R\$2.404.218,91, sem procedimento seletivo simplificado, sem contratos por excepcional interesse público, fora da folha de pagamento oficial, com classificações propositalmente incorretas em notas de empenhos;*
- b) CONTRATAÇÕES IRREGULARES DE 37 SERVIDORES NO VALOR DE R\$588.445,08, sem procedimento seletivo, sem contratos por excepcional interesse público, sem portarias de nomeação em cargos comissionados;*
- c) NÃO RETENÇÃO E NÃO RECOLHIMENTO DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DE 335 SERVIDORES no valor de R\$697.223,48;*
- d) NÃO PAGAMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL VIGENTE A 259 SERVIDORES;*
- e) GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO PERMITIDO PELA LRF – 59,53%;*
- f) INCONSISTÊNCIAS NOS RREO E RGF;*
- g) FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL ATRAVÉS DE NOTAS DE EMPENHOS INDIVIDUAIS COM ELEMENTO DE DESPESAS 339036, NO VALOR DE R\$2.404.218,91;*

Quanto aos tópicos denunciados nos itens a, c, d, e, f e g, a Unidade Técnica considerou parcialmente procedente, vez que parte substancial da mão de obra listada (355 servidores) exercia atividades de cunho continuado, caracterizadas pela periodicidade mensal dos pagamentos, não podendo ser classificada na rubrica 36 “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”. A incorreção no registro geraria reflexos nos RREO e RGF, bem como na apuração de gastos com pessoal. Em função da classificação equivocada, inexistiu retenção/recolhimento de encargos previdenciários (servidor e patronal). Considerou parcialmente procedente.



Em relação às contratações de 37 servidores no valor de R\$588.445,08, sem procedimento seletivo, sem contratos por excepcional interesse público, o Corpo Técnico entendeu que deve o Gestor apresentar os contratos celebrados com os beneficiários acima, bem como, comprovar as situações que fundamentaram tais contratações.

Em desfecho, a Auditoria assim arrematou:

Diante do exposto, A Auditoria entende pela procedência parcial da denúncia, nos termos aqui expostos, razão pela qual sugere a notificação do Gestor, para que se manifeste a respeito das irregularidades analisadas.

Quanto ao pedido de Medida Cautelar, a Equipe de Auditoria entende que, embora plausível, sua concessão possa afetar a continuidade de serviços essenciais ao Município. Contudo, sugere-se a concessão de medida cautelar no sentido de não elevar o número de contratados, além dos existentes, haja vista a possibilidade de efetuar substituição na hipótese de ausência do profissional, de modo a não prejudicar a realização de serviços públicos essenciais.

Mediante defesa apresentada nos autos eletrônicos (DOC TC nº 93.192/23 – fls. 1.171/1.356), após regular citação, o Prefeito responsável (Sr. Antônio Aldo Andrade de Sousa) fez tombar missiva defensiva, acompanhada de documentação de suporte.

Por sua vez, a Inspeção de Contas emitiu pronúncia (relatório de exame de defesa, fls. 1.363/1.373), cuja conclusão foi assim redigida:

Quanto aos contratados por excepcional interesse público, salienta-se que o Gestor apresentou os contratos celebrados (fls. 1184/1315), no entanto, as fundamentações constantes dos instrumentos apresentados não condizem com a legislação apresentada.

O Defendente apresentou a Lei que rege as contratações por excepcional interesse público no Município de Bernardino Batista, Lei nº 468/2014 (fls. 1182/1183). A legislação apresentada não menciona as hipóteses em que seria cabível a contratação por excepcional interesse público, **contrariando o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal**.

Demais disso, a Legislação de regência, prevê que todas as contratações serão precedidas de Processo Seletivo Simplificado, regulamentado por edital (caput do art. 2º), no entanto, o Gestor não apresentou qualquer Processo neste sentido para as contratações em vigor.

Por fim, ao analisar os contratos celebrados, a Auditoria verificou que estes foram fundamentados em outra legislação, a Lei municipal nº 211/2005, não apresentada pelo Gestor, contudo, ainda que assim o fosse, tem-se que, provavelmente, tal legislação teria sido revogada por lei posterior tratando do mesmo tema, qual seja a Lei nº 468/2014, aqui apresentada.

Portanto, **a Auditoria entende pela irregularidade das contratações, tendo em vista a ausência de Processo Seletivo Simplificado e a fundamentação das contratações, pautadas em uma legislação aparentemente revogada.**

Instado a exarar opinião, o Ministério Público Especial de Contas, por meio de Parecer nº 02177/23, lavrado pelo Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, em simbiose com o Corpo Técnico Especializado, alvitrou nos termos ora estampados, verbum ad verbum:

Assim, sistematizando as questões levantadas ao longo deste Parecer, entendo que deve ser julgada **parcialmente procedente a Denúncia**, nos termos propostos pela Auditoria.

Pugna-se, ainda, que seja aplicada **multa** aos Gestores, com base no art. 56, II, de sua LOTCE-PB.

Sem embargo, entende este MPC/PB que essas questões aqui retratadas devem ter seu cumprimento analisado no Processo de Acompanhamento de Gestão da Prefeitura de Bernardino Batista relativo ao exercício de 2023.

Recomenda-se, por fim, que seja oficiado o Ministério Público da PB para adoção de providências que entender cabíveis.

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando-se as intimações de observância obrigatória.



VOTO DO RELATOR:

A Constituição Federal, base de todo arcabouço jurídico brasileiro, assim deixa consignado:

Art. 37

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Sem titubear, a Carta Cidadã institui que a aprovação em regular concurso público é condição sine qua non para o ingresso no serviço público, através da ocupação de cargo ou emprego público. Qualquer outra via de acesso é exceção, aliás, para a contratação temporária de colaborador é imprescindível a necessidade passageira casada com excepcional interesse público.

E quais as situações em que excepcional interesse público estaria caracterizado? A resposta é encontrada no artigo 2º da lei nº 8.745/93 e, em linhas gerais, no presente cenário, apenas em raros casos há o perfeito encaixe entre o ato de contratação e norma. Portanto, o artifício, na maioria dos casos, é irregular.

Para além de contratações temporária por singular interesse público sem a demonstração dos requisitos indispensáveis, verifica-se a admissão de mão de obra para o exercício de atividades profissionais corriqueiras e continuadas, sob o expediente da classificação como “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, em flagrante irregularidade e burla ao concurso público.

Àqueles que laboram nas condições sobreditas não lhes são garantidos quaisquer direitos trabalhistas básicos, inclusive, a possibilidade de se valer, em momento de infortúnio, de benefícios securitários, porquanto não há contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

Outrossim, a contabilização indevida, como demonstrada alhures, impacta na apuração das despesas de pessoal, como também espelha panorama descompassado com a realidade no RREO e RGF.

Em estreito paralelismo passeia o Ministério Público de Contas. Para melhor retratar a coesão argumentativa, trago à colação parcela das ponderações ministeriais, as quais incorporo e adoto como fundamento, in litteris:

Assiste razão ao Ilustre Órgão Técnico.

A contratação dos servidores discriminados pelo corpo técnico foi irregular, tendo em vista a natureza perene do serviço que desempenham.

Neste íterim, invoca-se as definições trazidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sobre os elementos de despesa orçamentária, elucidando que uma das características do presente serviço é a habitualidade, logo e incompatível com a modalidade de contratação temporária. Assim, as referidas contratações, de fato, são irregulares.



Ademais, dos autos se percebe que a listagem acostada pela Auditoria relativos registrada no elemento 36 enseja diversos pagamentos mensais em valores abaixo do salário mínimo por sucessivos períodos.

Nessa discussão, já há um problema na origem da controvérsia, visto que as contratações com base no elemento 36 envolvendo atividades rotineiras e burocráticas da Administração devem observar, em regra, o princípio do concurso público. E, quando se tratar de atividades não finalísticas, o fato de se tratar de contratação pública deveria impor a realização de licitação. No caso, o que se vê, e essa prática é disseminada em muitas Prefeituras, a Administração escolhe aleatoriamente profissionais e registra contabilmente no elemento 36, muitas vezes de forma inadequada, como se viu em alguns casos listados nestes autos.

Ainda que em princípio o não pagamento de salário mínimo em casos pontuais possa refletir, de modo imediato, apenas uma violação de um direito patrimonial do particular, a prática reiterada e injustificada, como forma de reduzir custos em situações de ilegalidade, deve ser desestimulada e até mesmo sancionada por este TCE/PB.

Finalmente, quanto ao não recolhimento previdenciários, também coadunamos com o órgão de instrução. Como se sabe, a questão previdenciária é tema crítico e sensível na administração pública, devendo merecer toda a atenção dos gestores e dos órgãos de fiscalização. Assim, a Denúncia é procedente quanto a esse ponto, cabendo aplicação de multa ao Gestor responsável (art. 56, II, LOTCE/PB). Além disso, entendo cabível assinação de prazo para que o Prefeito Municipal adote as medidas necessárias ao restabelecimento da legalidade com relação a esse mesmo fato, sob pena de consequências mais gravosas na PCA do presente exercício.

Ante o exposto, voto na exata medida proposta pelo Parquet:

- **PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA;**
- **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Antônio Aldo Andrade de Sousa, Prefeito do Município de Bernardino Bastista, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), equivalente a 76,90 (setenta e seis inteiros e noventa décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba - UFR PB, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LOTCE/PB – 18/93), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada e autorizada, na hipótese de inação;
- **RECOMENDAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Bernardino Bastista, no sentido de utilizar a contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais, sob pena de responsabilidade;
- **ENVIO DE CÓPIA DA PRESENTE DECISÃO AOS AUTOS DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO** do Prefeito Municipal de Bernardino Bastista, referente ao exercício de 2023 (Processo TC nº 0257/23);
- **CIENTIFICAÇÃO AO DENUNCIANTE** acerca do desfecho processual.



DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 03683/23, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE DENÚNCIA;**
- **APLICAR MULTA PESSOAL**, ao Sr. Antônio Aldo Andrade de Sousa, Prefeito do Município de Bernardino Batista, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), equivalente a 76,90 (setenta e seis inteiros e noventa décimos) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba - UFR PB¹, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LOTIC/PB – 18/93), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada e autorizada, na hipótese de inação;
- **RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Bernardino Batista, no sentido de utilizar a contratação temporária tão somente em casos excepcionais e com estrita observância dos requisitos legais, sob pena de responsabilidade;
- **ENVIAR CÓPIA DA PRESENTE DECISÃO AOS AUTOS DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO** do Prefeito Municipal de Bernardino Batista, referente ao exercício de 2023 (Processo TC nº 0257/23);
- **CIENTIFICAR AO DENUNCIANTE** acerca do desfecho processual.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de dezembro de 2023.

¹ UFR PB dez/23 - R\$ 65,02.

Assinado 8 de Janeiro de 2024 às 10:33



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 21 de Dezembro de 2023 às 11:55



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR

Assinado 21 de Dezembro de 2023 às 16:33



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO