



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Origem: Câmara Municipal de João Pessoa

Natureza: Denúncia – Gestão de Pessoal

Denunciante: Ricardo Cezar Ferreira de Lima

Denunciada: Câmara Municipal de João Pessoa

Responsáveis: João Carvalho da Costa Sobrinho (ex-Presidente da Câmara)

Valdir José Dowsley (Presidente da Câmara)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. Câmara Municipal de João Pessoa. Exercícios de 2019 a 2021. Gestão de pessoal. Supostas irregularidades no contrato de terceirização 31/2019 e ocupação indevida de cargos comissionados. Conhecimento da denúncia. Procedência quanto ao desvio de funções. Consignação de expediente de empregados na folha de presença da Câmara Municipal de João Pessoa por todo o período sem que o mês houvesse terminado. Aplicação de multa. Comunicação aos interessados. Encaminhamento dos processos de acompanhamento da gestão de 2022 da Prefeitura e da Câmara Municipal de João Pessoa.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00652/22

RELATÓRIO

Cuida-se da análise de denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA (Documento TC 69935/21 - fls. 02/36) em face do Poder Legislativo do Município de João Pessoa, sob as gestões do ex-Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO e do atual Presidente, Senhor VALDIR JOSÉ DOWSLEY acerca de fatos relacionados à execução do contrato 31/2019.

Em síntese, conforme a Auditoria desta Corte, o denunciante questionou:

- a) Se o ato de colocar “à disposição” funcionários da terceirizada para exercer suas funções em casa caracteriza desvio de finalidade do Contrato Administrativo nº 31/2019.
- b) Se o ato de alguns dos funcionários “à disposição” serem empresários (empresas individuais) ou terem outras atividades no mesmo horário de trabalho da CMJP é ilegal.
- c) Se a admissão do funcionário Erivaldo Luiz Cunha para desempenhar a função de portaria e é nomeado também com assessor parlamentar do gabinete de vereador na CMJP é legal.
- d) Existem 2 funcionários terceirizados que estão “à disposição” de Gabinetes de Vereadores, mas os gabinetes já possuem quadro de servidores previsto na Lei nº 13.906/2019.



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

- e) Se o gestor cometeu infração ao omitir o valor mensal e global quando da celebração do 4º Termo Aditivo.
- f) Em relação à abertura da conta vinculada:
 - a. Requerer cópia do ofício da CMJP para a abertura da conta vinculada.
 - b. Requerer cópia do termo específico assinado pela contratada junto a Instituição Financeira que permita que a CMJP tenha acesso aos saldos e extratos e vincule a movimentação dos valores depositados à sua autorização.
 - c. Requerer cópia do convênio assinado pela Instituição Financeira e a CMJP para a abertura da conta vinculada, para averiguar em qual data ocorreu sua abertura.
- g) Em relação às férias dos funcionários terceirizados:
 - a. Averiguar quais funcionários gozarão de férias no exercício de 2021.
 - b. Quantos funcionários converteram férias em pecúnia no exercício de 2021.

Pronunciamento da Coordenação da Ouvidoria (fls. 49/50) sugeriu o recebimento da matéria como denúncia, nos termos do RI/TCE/PB.

Seguidamente, o processo foi encaminhado à Auditoria, a qual elaborou relatório inicial, datado de 28/10/2021 (fls. 186/200), concluindo:

3. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, concluímos pela **procedência da denúncia** quanto à alegação de irregularidades na execução do Contrato nº 31/2019, que versa sobre a prestação de serviços terceirizados na Câmara Municipal de João Pessoa (CMJP).

Compilamos abaixo as irregularidades apontadas neste relatório que nos levaram à conclusão acima:

- a) Cerca de 50% dos funcionários terceirizados que deveriam estar prestando serviços no turno da manhã nas dependências da Câmara Municipal de João Pessoa não foram localizados por ocasião da nossa visita in loco (*item 2.1 deste relatório*).
- b) As listas de presença dos funcionários terceirizados que servem de base para as medições contratuais estão preenchidas de forma incorreta e com informações fictícias (*item 2.2 deste relatório*).
- c) Há possível pagamento a maior à empresa contratada em virtude de irregularidades verificadas nas medições contratuais (*item 2.3 deste relatório*).
- d) O Aditamento contratual majorando o número de funcionários terceirizados em plena pandemia não se mostra compatível com o interesse público (*item 2.4 deste relatório*).
- e) Omissão do valor mensal e global no Quarto Termo Aditivo, indo de encontro ao princípio da transparência e prejudicando o devido controle social (*item 2.5 deste relatório*).
- f) Foi verificado presencialmente o desvio de função por parte dos funcionários terceirizados (*item 2.6 deste relatório*).
- g) A abertura da conta vinculada exigida contratualmente foi realizada de forma intempestiva (*item 2.7 deste relatório*).



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Posteriormente às conclusões do Órgão Técnico foram acostados os Documentos TC 19218/21 (fls. 236/247) e TC 92726/21 (fls. 255/267), por tratarem da mesma matéria, conforme despachos advindos da Auditoria (fls. 246/247) e da Ouvidoria (fl. 262/263).

Notificados, o ex-Gestor e o atual apresentaram esclarecimentos às fls. 271/1500 e 1506/1818, sendo analisados pela Auditoria em relatório de fls. 1828/1840, no qual concluiu pela procedência da denúncia:

Compulsando os argumentos das defesas trazidas aos autos deste processo, avaliando detidamente o que fora ou não esclarecido, posicionamo-nos da seguinte maneira:

- i. Pela permanência das seguintes irregularidades, com as respectivas responsabilidades:

Irregularidade	Responsável(is)	Posição na CMJP
Cerca de 50% dos funcionários terceirizados que deveriam estar prestando serviços no turno da manhã nas dependências da Câmara Municipal de João Pessoa não foram localizados por ocasião da visita in loco (<i>item 2.1 do Relatório Inicial</i>).	Valdir José Dowsley	Presidente
As listas de presença dos funcionários terceirizados que servem de base para as medições contratuais estão preenchidas de forma incorreta e com informações fictícias (<i>item 2.2 do Relatório Inicial</i>).	João Carvalho da Costa Sobrinho	Ex-Presidente
	Valdir José Dowsley	Presidente
Há possível pagamento a maior à empresa contratada em virtude de irregularidades verificadas nas medições contratuais (<i>item 2.3 do Relatório Inicial</i>).	João Carvalho da Costa Sobrinho	Ex-Presidente
	Valdir José Dowsley	Presidente
A primeira repactuação contratual não respeitou o interregno mínimo de 1 (um) ano previsto contratualmente (<i>trecho do item 2.4 do Relatório Inicial</i>).	João Carvalho da Costa Sobrinho	Ex-Presidente
Foi verificado presencialmente o desvio de função por parte dos funcionários terceirizados (<i>item 2.6 do Relatório Inicial</i>).	Valdir José Dowsley	Presidente

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 1843/1861), pugnou:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

- a) **CONHECIMENTO** da Denúncia;
- b) **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Denúncia;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. João Carvalho da Costa Sobrinho e ao Sr. Valdir José Dowsley, na forma do art. 56, II e III, da LOTCE/PB c/c art. 201, §1º do RITCE/PB, pelos fatos acima expostos;
- d) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de:
- d.1) R\$ 1.890,12 pago em montante superior ao previsto contratualmente no mês de setembro de 2020, ao Sr. João da Costa Sobrinho;
- d.2) em valor a ser liquidado decorrente de alteração irregular de valor contratual em período inferior a um ano após sua celebração, conforme indicado ao longo do Parecer, com identificação da responsabilidade de cada gestor a partir do montante apurado;
- e) **DETERMINAÇÃO** direcionada à atual gestão da Câmara Municipal de João Pessoa para que haja a imediata regularização da fiscalização do contrato analisado, a fim de se verificar a efetiva prestação dos serviços contratados, podendo, inclusive, instituir ponto eletrônico para o controle de prestação de serviços de terceirizados.
- f) **ENCAMINHAMENTO** das peças elaboradas pela Auditoria para o Ministério Público Estadual, para juntada ao Procedimento Investigatório nº 001.2021.052510, que trata do mesmo objeto.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 1862).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21***VOTO DO RELATOR**

Preliminarmente, a presente denúncia merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, conferindo direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

No mérito, passa-se a discorrer sobre as irregularidades mantidas pela Auditoria, quando da análise de defesa, especificamente sobre os itens tratados pelo ex-Gestor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO e pelo atual Presidente, Senhor VALDIR JOSÉ DOWSLEY, que não se pronunciou especificamente sobre cada item, mas é possível relacionar alguns trechos às irregularidades listadas pelo Órgão Técnico.

Cerca de 50% dos funcionários terceirizados que deveriam estar prestando serviços no turno da manhã na Câmara não foram localizados por ocasião da visita *in loco*. As listas de presença dos funcionários terceirizados que servem de base para as medições contratuais estão preenchidas de forma incorreta e com informações fictícias.

No relatório inicial o Órgão Técnico destacou:

Solicitamos uma lista atualizada dos funcionários da Open Serviços de Terceirização de Mão de Obra Ltda. que estavam prestando serviços na CMJP no mês de outubro de 2021. Também solicitamos o controle de frequência de outubro/21 de todos os funcionários da contratada.

A frequência é separada por turnos, existindo três: turno da manhã, turno da tarde e turno da noite. Além dessas três frequências, há uma quarta chamada “Folguistas”. Assim, ao todo são quatro frequências distintas (vide arquivos encartados nas fls. 56/105)

Com a lista de funcionários atualizada e com a frequência do turno da manhã em mãos, realizamos visita em todos os ambientes da Casa Legislativa com o fito de averiguar se os funcionários estavam devidamente em seus postos de trabalho.

O resultado é que, **dos 30 nomes** que aparecem na lista de presença do turno da manhã, **apenas 16 estavam na Câmara** no horário de expediente, ou seja, é quase uma ociosidade de 50% dos postos de trabalho.

(...)



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Registramos que **o percentual de ociosidade pode ser bem maior**, já que, por mais que tenhamos solicitado todas as informações atualizadas, somando o número de funcionários presentes nas quatro listas de frequências disponibilizadas, chegamos a um total de 52 funcionários¹, quando as cláusulas contratuais exigiam 75 (conforme Terceiro Termo Aditivo – fls. 119/120). Assim, é provável que mais que 30 funcionários deveriam estar atuando no turno da manhã.

A situação da falta de funcionários nos postos de trabalho também foi mencionada pelo denunciante, ocasião em que citou que havia diversos funcionários “à disposição” da CMJP, mas que recebiam remunerações normalmente. Assim, é factível crer que a situação ora retratada vem se alastrando pelos meses.

O ex-Presidente (fls. 279/280) alegou que as denúncias relativas aos aditivos contratuais 3º e 4º, bem assim à repactuação do contrato havido em 2021 fogem a seu escrutínio, porquanto posteriores ao término do seu mandato.

Destacou que a formalização do Contrato 31/2019 foi precedida de regular procedimento licitatório, não tendo sido alvo de questionamentos, refutando que a contratação de terceirizados se deu como “troca de favores” e a execução dos serviços se dava exclusivamente pela empresa terceirizada, que detinha a competência para contratar os funcionários.

Em relação à ausência de 50% dos funcionários nos postos de trabalho verificada pela Auditoria na visita in loco realizada em outubro de 2021, afirma que seu mandato terminou em 2020, não podendo se contrapor o período de 2021.

Por fim, sinalizou que na gestão do defendente sempre houve cumprimento e exigência da prestação de serviços pelos terceirizados.

O atual Presidente argumentou de forma geral que as alegações do denunciante de que há funcionários cedidos ou à disposição de Vereadores ou, ainda, que não trabalham, são totalmente inverídicas e infundadas. As folhas de ponto demonstram a prestação dos serviços pelos funcionários da contratada, os quais seguem a jornada e as normas estabelecidas para cada função específica. Juntou, na oportunidade, a fim de dar um exemplo da veracidade da frequência dessa prestação, as folhas de ponto de todos os funcionários do mês setembro de 2021.

Quando da análise de defesa (fl. 1830), a Auditoria considerou:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Auditoria: o defendente trouxe à baila assuntos não destacados no Relatório Inicial da auditoria, embora mencionados pelo denunciante. São os casos da formalização do procedimento licitatório para consequente celebração do Contrato nº. 31/2019 e da suposta “troca de favores”. Este último, por exemplo, por possuir certo grau de subjetividade, não foi levado ao relatório inicial da auditoria, como expressamente ressaltado no item 2.8 daquela peça técnica (fl. 198 do Documento nº. 69935/21).

Naquilo que fez parte do escopo dos trabalhos da auditoria, o defendente apenas alega que os 3º e 4º aditivos contratuais não fazem parte do seu escrutínio, e que a ausência de 50% dos funcionários nos postos de trabalho verificada na visita in loco em outubro de 2021 não é de sua responsabilidade, haja visto que seu mandato como presidente se findou no exercício de 2020.

Sendo assim, a par de suas responsabilidades, nada foi trazido quanto aos apontamentos da auditoria neste item.

O Ministério Público de Contas (fl. 1848) destacou:

A falha apontada se deu em razão de uma situação que explicita um fato verificado *in loco* pela Auditoria. Para negar um fato como tal apontado, deve-se comprovar que a afirmação da Auditoria não condiz com a verdade ou comprovar que, mesmo sendo verdadeiro, há uma justa causa para que, no dia da fiscalização, aquela tivesse sido a situação verificada.

O atual gestor, que deveria enfrentar especificamente os fatos identificados no exercício de 2021, reproduziu argumentos encaminhados ao MP Estadual em procedimento que trata do mesmo objeto, mas não apresentou fundamentos concretos para refutar a afirmação de que, no dia da fiscalização, havia apenas 16 prestadores de serviços quando deveria haver 30. Ou seja, as inovações trazidas aos autos pela Unidade Técnica foram ignoradas.

Também cabe tratar do **preenchimento incorreto da lista de presença**. A importância de se estabelecer um modo mais eficaz de verificar a correta execução do contrato, a exemplo de instituir ponto eletrônico, pode ser compreendida ao analisar este fato apontado. Vejamos o que foi verificado pela Auditoria em inspeção in loco, conforme fl. 189:

Além da falta de funcionários nos postos de trabalho relatada acima, outra irregularidade relevante presenciada por esta equipe técnica é a prática generalizada de os funcionários assinarem a folha de presença do mês inteiro, sem que este tivesse sido finalizado. Tal ocorrência é danosa e com potencial de macular todas as medições e consequentes pagamentos realizados à empresa Open (como apresentamos no item 2.3).

Como já mencionado, nossa visita ocorreu no dia 22/10/2021, contudo, em uma simples checagem ao controle de presença encartado nas fls. 56/105, é possível verificar que o expediente de diversos funcionários já está preenchido até o dia 31/10/2021. A irregularidade é verificada tanto no turno da manhã, quanto no da tarde e no da noite. Ademais, a prática é disseminada entre todas as funções.

(...)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Chama atenção o fato de que diversos funcionários que preencheram a frequência de modo irregular sequer estavam na CMJP no dia da nossa visita, o que permite presumir que a inserção de informações inconsistentes pode ter ocorrido em diversos outros dias do(s) mês(es).

Prosseguindo, em detida análise sobre as quatro listas de presença disponibilizadas, verificamos que, dos 52 preenchimentos, 31 contêm alguma irregularidade, e apenas 21 estariam em conformidade. Em termos percentuais, equivale a afirmar que 60% das listas de presença apresentam inconsistências

Igualmente ao analisado na primeira irregularidade, o fato foi constatado pela Auditoria ao realizar a inspeção *in loco*.

Nesse sentido, da mesma forma como já explicado acima, para se negar um fato como tal apontado, deve-se comprovar que a afirmação da Auditoria não condiz com a verdade ou comprovar que, mesmo sendo verdadeiro, há uma justa causa para que, no dia auditado, aquela tivesse sido a situação verificada.

Entendo que, no caso, assiste razão à Auditoria. Afinal, a constatação da Unidade Técnica traz indícios robustos de que a fiscalização da prestação dos serviços contratadas é extremamente ineficaz e falha, denotando uma negligência da gestão da Câmara, que mantém pagamentos sem o devido controle. Ressalte-se que as folhas de ponto juntadas aos autos, tendo em vista as constatações da Auditoria, perdem robustez na sua finalidade probatória, demandando argumentos adicionais pelos interessados.

A grande dificuldade aqui, no entanto, reside em estabelecer a consequência jurídica desse fato.

O cenário ideal demandaria a identificação precisa de todos os meses em que houve pagamento a funcionários terceirizados sem que eles efetivamente prestassem os serviços devidos. Isso se torna praticamente impossível com base em análise meramente documental.

Isso implica afirmar que o fato fiscalizado apenas admite consequências futuras? De forma alguma. O dano ao erário decorrente do pagamento a funcionários que não comparecem para a prestação de serviços ocorreu. Ao menos nesse período apurado pela Auditoria, já que a constatação foi presencial (folha de ponto assinada no meio do mês sem a presença no dia da fiscalização de cerca de 50% do quantitativo esperado). A dificuldade é justamente quantificá-lo.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

O artigo 56, III, da LOTCE/PB prevê hipótese de multa em casos de atos de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. O caso dos autos se amolda a essa hipótese. Afinal, a negligência da fiscalização contratual, por parte da gestão da CMJP, permitiu pagamento com base em folhas de ponto fictas, assinadas antes mesmo do término do mês. E a própria Auditoria constatou, em um único dia de fiscalização, que cerca de 50% do quantitativo de terceirizados que deveriam comparecer em um único turno não estavam presentes.

Quando se projeta esse cenário, objeto de Denúncia por parte de agente do controle interno local – o que não pode ser ignorado na valoração dos fatos apurados –, para outros períodos, percebe-se que o dano ao erário pode ter atingido valores consideráveis. Ainda que seja dificultoso estimá-lo, a partir dos dados contidos nos autos, isso não implica negar a realidade constatada. E justamente por essa comprovação de prejuízo ao erário, mesmo que difícil quantificação, impõe-se a aplicação de sanção pecuniária à autoridade responsável, na linha adotada por esta Corte em fiscalização de contratos administrativos.

Nos termos do Relatório Inicial, seria importante que o fiscal de contrato - que não estava presente no dia da fiscalização *in loco* da Auditoria - fosse citado, mas essa sugestão não foi acatada pelo Exmo. Relator. Assim, remanesce a responsabilidade do atual gestor da CMJP no período do comparecimento da Auditoria ao órgão.

Logo, quanto a esse item a Denúncia, reforçada pelas apurações da Auditoria, reconhece-se sua procedência, cabendo aplicação de sanção ao responsável.

Ademais, é necessário que este Tribunal **assine prazo para que essas questões sejam solucionadas por parte da gestão da CMJP**, que deve adotar mecanismos adequados para que o cenário seja imediatamente alterado, sob pena de consequências ainda mais gravosas em apurações futuras.

Compete ao órgão contratante fiscalizar e acompanhar a prestação de serviços terceirizados, bem como monitorar a execução contratual em nível operacional, inclusive o cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais, resultantes da execução do contrato, devendo o acompanhamento físico do contrato ser realizado permanentemente.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Todavia, as falhas não podem ser atribuídas também ao ex-Gestor, vez que foram comprovadas no período posterior à sua gestão.

É de se destacar que o Órgão Técnico não mencionou se houve ou não substituição dos funcionários ausentes ou eventuais trocas de turno.

Aliás, é de se considerar que a diligência *in loco* foi realizada em um único dia (22 de outubro de 2021), durando em torno de 3 horas, vez que, como demonstrado pela Auditoria (fl. 187) foi iniciada por volta das 10 horas e encerrada por volta das 13 horas:

Tendo em vista a gama de ocorrências levantadas pelo denunciante, esta auditoria analisou a execução do Contrato nº 31/2019 como um todo.

Para isso, no dia 22 de outubro de 2021, por volta das 10h da manhã, fomos presencialmente às dependências da Câmara Municipal de João Pessoa e constatamos uma série de irregularidades que comprometem de modo relevante a execução satisfatória da prestação dos serviços contratados.

Antes de adentrar nas irregularidades em si, mister se faz informar que, na Casa Legislativa, fomos acompanhados pelo Sr. Flávio Lima Carneiro, Presidente da Comissão de Licitação e Contrato, e não pelo fiscal da avença, o Sr. Tarcísio di Pace Formiga (vide Portaria nº 48/2021 – fls. 54/55).

Isso porque o Sr. Tarcísio não se encontrava na Câmara no momento da nossa visita. Mesmo após diversas tentativas de contato via telefone, o fiscal não compareceu ao local sob a alegação de que estava a tomar a segunda dose da vacina da Covid-19, e que “a fila estava grande”. Destacamos que, conforme mencionado, chegamos à Câmara por volta das 10h e o Sr. Tarcísio já não se encontrava no local, saímos por volta das 13h, ou seja, foram mais de 3 horas de afastamento das atividades por parte do servidor.

Tal fato deve ser levantado, pois o denunciante informou que o Sr. Tarcísio não vai à Câmara com frequência, tampouco fiscaliza o contrato com o zelo necessário. Apesar da clara demora, verificamos na Lista de Vacinados no Portal de Transparência que no dia 22/10/2021 o Sr. Tarcísio recebeu a 2ª dose da vacina.

O texto acima comprova que o único servidor, efetivamente, procurado, se encontrava recebendo a 2ª dose da vacina contra o Coronavírus, situação na qual poderiam se encontrar outros servidores, vez que a diligência foi realizada em época da pandemia e da vacinação, quando a ausência de servidores era constante nas empresas e repartições públicas.

No caso da constatação de lista de presença fictícia por parte de servidores da empresa terceirizada (fls. 190/193), onde consta a presença de funcionários em datas posteriores ao período da inspeção, ou seja, presença *a posteriori*, é de se recomendar ao atual gestor maior zelo na fiscalização dos contratos e assinar prazo para que a gestão da Câmara abra procedimento administrativo, com vistas a esclarecer o caso e, se necessário, aplicar sanções à contratada, fazendo provas das medidas adotadas a este Tribunal no prazo de trinta dias após a adoção, devendo o fato ser analisado pela Auditoria no PAG 2022 (Processo TC 00095/22).



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Possível pagamento a maior à empresa contratada em virtude de irregularidades verificadas nas medições contratuais.

A Auditoria (fl. 193/194) asseverou:

2.3 Possível pagamento a maior pelos serviços contratados.

Apesar da ociosidade nos postos de trabalho explanada no item 2.1 e das irregularidades no preenchimento da lista de presença demonstradas no item 2.2, ao se analisar os pagamentos efetuados à contratada, observamos que eles estão sendo realizados sem quaisquer descontos pela inexecução parcial dos serviços.

A seguir compilamos as informações financeiras do contrato dos exercícios de 2020 e 2021:

Ano	Mês	Previsto Contratualmente (a)	Valor Pago (b)	% Pago em relação ao previsto	Fonte
2020 ³	Janeiro	R\$ 174.743,88	R\$ 174.743,88	100,00%	Sagres ⁴
	Fevereiro	R\$ 174.743,88	R\$ 174.743,88	100,00%	
	Março	R\$ 174.743,88	R\$ 174.743,88	100,00%	
	Abril	R\$ 185.972,44	R\$ 185.972,44	100,00%	
	Maio	R\$ 185.972,44	R\$ 185.972,44	100,00%	
	Junho	R\$ 185.972,44	R\$ 185.972,44	100,00%	
	Julho	R\$ 185.972,44	R\$ 185.972,44	100,00%	
	Agosto	R\$ 185.972,44	R\$ 185.972,44	100,00%	
	Setembro	R\$ 214.324,65	R\$ 216.214,77	100,88%	
	Outubro	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Novembro	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Dezembro	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
2021 ⁵	Janeiro	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Fevereiro	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Março	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Abril	R\$ 214.324,65	R\$ 214.324,65	100,00%	
	Maio	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14	100,00%	
	Junho	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14	100,00%	
	Julho	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14	100,00%	
	Agosto	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14	100,00%	
	Setembro	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14	100,00%	
Total	R\$ 4.296.496,74	R\$ 4.298.386,86	100,04%		

Legenda:

Em amarelo o período sob vigência inicial do Contrato nº 31/2019 (jan/20 a mar/20)

Em cinza o período sob vigência do Primeiro Termo Aditivo (abr/20 a ago/20)

Em azul o período sob vigência do Segundo Termo Aditivo (set/20 a abr/21)

Em verde o período sob vigência do Terceiro Termo Aditivo (mai/21 a ago/21)

Em laranja o período sob vigência do Quarto Termo Aditivo (set/21...)

Em praticamente todos os meses dos exercícios de 2020 e 2021 foi pago 100% do valor contratual à empresa Open. A única exceção fica por conta de setembro de 2020, mês em que foi pago R\$ 1.890,12 a mais do que o previsto contratual, os motivos carecem de esclarecimentos.

³ Em 2020 houve um pagamento adicional de R\$ 33.685,68 (empenho 153) referente à repactuação dos meses de janeiro a março de 2020.

⁴ Por amostragem, solicitamos as Ordens de Empenho, Ordens de Pagamento e os Comprovantes de Transferência Bancárias do exercício de 2021 e verificamos que estão condizentes com o Sagres (fls. 122/167).

⁵ Em 2021 houve um pagamento adicional de R\$ 44.946,84 (empenho 217) referente à repactuação dos meses de janeiro a abril de 2021.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Isso significa dizer que em todos os dias de ambos os anos, 100% dos funcionários terceirizados teriam executado suas atividades nas dependências da Câmara, sem quaisquer faltas, atrasos etc.

Em conversas com servidores da própria CMJP, foi-nos relatado que os problemas verificados pela fiscalização já vêm ocorrendo há um tempo, sendo repassado, inclusive, que faltas e atrasos eram comuns por parte dos terceirizados e geravam insatisfação interna na Câmara. As autoridades atuais estariam tentando mitigar/solucionar tais gargalos. Dessa forma, as informações repassadas pelos servidores da Câmara atestam que as medições não estão condizentes com a realidade, dando robustez ao indício de que está havendo pagamento a maior.

Deve-se sempre ter em mente que a partir de março de 2020 a Câmara entrou em regime de suspensão de expediente e que o serviço prestado pelos terceirizados exige presenças física no local. Tal situação de exceção não foi refletida nos pagamentos.

Tendo em vista a magnitude das irregularidades verificadas por esta auditoria em nossa visita, posicionamo-nos no sentido de que tais pagamentos se mostram incompatíveis com a realidade e que as medições (controles de frequência) estão sendo artificialmente preenchidas para que indevidamente seja contabilizado mês a mês a prestação de 100% do serviço contratado pela Casa Legislativa.

Com isso, a conclusão é que há possível **pagamento a maior à contratada**.

Caso se espelhe para a população a amostra das irregularidades verificadas pela auditoria na visita *in loco* do dia 22/10/2021, chegaríamos a **cifras milionárias pagas a maior**, já que 50% dos funcionários não estavam na CMJP e 60% das listas de presença são preenchidas incorretamente.

É de se dizer que, se as irregularidades expostas nos itens 2.1 e 2.2 deste relatório também estivessem presentes nos meses anteriores à fiscalização e nos mesmos percentuais verificados nesta oportunidade, cerca de 50% do valor total pago até a data atual teria sido de forma indevida.

Pela materialidade dos fatos, propomos notificação para que o fiscal do contrato e os prepostos da empresa apresentem considerações esclarecendo as questões levantadas neste relatório.

O ex-Presidente (fls. 281/284) alegou que, durante a gestão 2019/2020, os pagamentos foram respaldados pelos valores contratados, não havendo pagamento à maior.

Seguiu observando que a ausência de funcionários verificada pela visita *in loco* em outubro de 2021, não significa que ocorreu também os exercícios anteriores.

Discorreu ainda que a Auditoria deveria diligenciar junto à empresa terceirizada para esclarecimentos, eis que poderia ter havido afastamentos autorizados pela legislação trabalhista, sem que isso implicasse necessariamente em descumprimento contratual.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Em relação ao período pós março de 2020, quando ocorreu a “suspensão” de atividades presenciais em virtude da pandemia, afirmou que foi mantida a necessidade de manutenção dos serviços terceirizados, pois parte dos Vereadores ainda frequentava a CMPJ, além da necessidade de manutenção da estrutura, limpeza, serviços e apoio administrativo e a necessidade premente do serviço de vigilância.

O atual Presidente não se manifestou especificamente sobre a eiva em comento.

O Órgão Técnico ao examinar a defesa apresentada acentuou:

Auditoria: apesar de alegar que sua gestão perdurou durante os exercícios de 2019 a 2020, e que durante a mesma os pagamentos foram feitos de acordo com os valores contratados, nada foi comentado a respeito das falhas constatadas pela auditoria no que tange às medições contratuais, aspecto primordial para se conjecturar o correto pagamento à contratada.

Para afirmar a legalidade dos pagamentos, o defendente anexa às fls. 336 a 1408 o controle de ponto do período em que se iniciou a pandemia da Covid-19 (março de 2020).

Ocorre que, conforme detalhado no item 2.2 do Relatório Inicial (fls. 189 a 192 do Documento nº. 69935/21), os próprios controles de presença podem estar eivados de vícios que comprometem de forma substancial as medições, desaguando em consequentes pagamentos irregulares.

Há de se ressaltar que, no que se refere ao controle de frequência do mês de outubro de 2021, mês da nossa visita “in loco”, não há margem para debate sobre a irregularidade do controle de ponto, visto que foi verificado presencialmente pela auditoria e documento em seu relatório seu preenchimento incorreto.

Sobre a possibilidade levantada pelo defendente de as ausências nos postos de trabalho derivarem de afastamentos trabalhistas (como o citado impedimento de mulher grávida ao labor em período de pandemia, por exemplo), discordamos do posicionamento.

A responsabilidade pela fiel execução dos serviços contratados cabe à empresa vencedora do certame, sendo ela a encarregada de assumir os riscos do negócio, e não a CMJP. Sendo assim, caso houvesse tido os supostos afastamentos, caberia a Open Serviços de Terceirização de Mão de Obra Ltda a incumbência de pronta substituição dos funcionários, de modo a não haver hiato com a quantidade inicialmente pactuada entre as partes. Não cabe à CMJP o ônus de arcar com possíveis afastamentos dos funcionários, visto que não mantém com eles vínculos algum.

Aliás, o posicionamento da defesa vai contra as cláusulas contratuais.

A Cláusula Oitava – Das Responsabilidades da Contratada do Contrato nº. 31/2019 afirma que cabe a empresa:

“8.10 Promover, por sua conta e risco, a execução dos serviços”

Fl. 111 do Documento nº. 69935/21 – grifo nosso

Por sua vez, a Cláusula Décima Quinta – Disposições Especiais estabelece que:

“15.1 A Câmara Municipal de João Pessoa/PB não será responsável por quaisquer ônus, direitos ou obrigações vinculados à legislação tributária, trabalhista, previdenciária ou securitária, bem como pelas despesas provenientes de eventuais trabalhos noturnos, decorrentes da execução do objeto da presente licitação, cujo cumprimento e responsabilidade caberão exclusivamente à CONTRATADA.

15.2 A Câmara Municipal de João Pessoa/PB não será responsável por quaisquer compromissos assumidos pela CONTRATADA com terceiros, ainda que vinculados à execução do Contrato, ou por qualquer dano material e pessoal causado a terceiros, bem como pela indenização, a estes em decorrência dos seus atos, de seus empregados, prepostos ou subordinados.

F. 115 do Documento nº. 69935/21 – grifo nosso



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Assim, não merecem prosperar as hipóteses dos afastamentos sem que eles se configurassem como descumprimento contratual.

Por fim, a defesa afirma que, mesmo durante a suspensão das atividades presenciais, houve necessidade de terceirizados no local, já que parte dos vereadores continuaram a frequentar a Casa Legislativa, além de haver necessidades básicas de manutenção e proteção do prédio.

Asseveramos que não foi essa a contestação exposta no Relatório Inicial da auditoria. Ainda que fechado ao público externo, os serviços de manutenção, limpeza, apoio e vigilância deveriam continuar na Câmara de João Pessoa, em sintonia com a própria preservação do bem público.

O que se contesta é se realmente era preciso que, mesmo no período de suspensão das atividades presenciais, 100% dos funcionários terceirizados continuassem a trabalhar, como é notório através dos pagamentos à Contratada que isso teria acontecido.

Sendo assim, o defendente não entra no âmago da questão, apenas afirma que foi necessário que mesmo no período de suspensão das atividades presenciais, funcionários da terceirizada trabalhassem na CMJP. Não está claro se todos os terceirizados permaneceram em seus postos ou se apenas uma parcela do número contratado. Caso tenha sido apenas uma parcela, o pagamento à terceirizada no período está incorreto.

O representante do Ministério Público de Contas aludiu (fls. 1847/1851):

Verificou-se que mesmo com as falhas acima analisadas, houve pagamento integral do montante contratado, além do pagamento superior ao contratado em setembro de 2020 (R\$ 1.890,12 superior ao previsto contratualmente).

(...)

As falhas apontadas anteriormente (ausência de prestadores de serviços no dia verificado e incorreção no preenchimento de folha de ponto) são graves irregularidades verificadas.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Porém, como já abordado anteriormente, a dificuldade de identificação de parâmetros mínimos para a estipulação do prejuízo dificulta eventual decisão no sentido da imputação de débito, o que não impede a aplicação de sanção pecuniária, nos termos do artigo 56, III, da LOTCE/PB.

Assim, entende-se que as irregularidades permanecem e, como não há como determinar que a situação verificada quando da fiscalização foi uma regra para toda a execução contratual (ainda que isso pudesse ser apurado em processo com instrução não apenas documental), inviável a imputação de débito referente.

O que se mostra viável, porém, é a imputação do valor de R\$ 1.890,12 pago em montante superior ao previsto contratualmente no mês de setembro de 2020, em virtude da ausência de esclarecimentos.

Ademais, reforça-se o pedido para que se determine a imediata adoção de mecanismos com vistas a se regularizar a fiscalização contratual, a fim de se verificar a efetiva prestação dos serviços contratados (sem desvio de função), podendo, inclusive, instituir ponto eletrônico para o controle de prestação de serviços de terceirizados.

São razoáveis as considerações da Auditoria no que se refere ao fato de haver sido pago o valor pactuado no contrato mesmo diante do fato de não haver a presença de vários servidores no dia da diligência *in loco*.

Caso houvesse sido comprovado que a situação foi recorrente e não pontual poderia se tentar mensurar eventuais prejuízos aos cofres da Câmara Municipal de João Pessoa. Todavia, o Órgão de Instrução não questionou, efetivamente, a realização dos serviços contratados. Poderiam ser questionados os valores pactuados, em vista que os serviços contratados houvessem sido realizados por uma quantidade menor de funcionários, mas essa questão não foi ventilada.

Sobre o que foi argumentado com relação à diminuição de serviços durante a pandemia é de se observar que não é razoável, posto que esses trabalhadores permaneceram a disposição da Câmara recebendo seus salários pagos pela empresa contratada, ou seja, os custos do contrato foram suportados pela contratada. Ou, pelo menos nos autos, não há menção que os funcionários da empresa terceirizada tenham deixado de receber seus salários.



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Eventuais modificações contratuais podem ser pactuadas, desde que a Administração comprove a efetiva necessidade e oportunidade para tal.

Assim, diante da ausência de elementos suficientes que se comprove a falta de realização dos serviços contratados por omissão dos gestores não há como se imputar débito, cabendo as recomendações sobre o acompanhamento da execução contratual com maior zelo, inclusive sobre a presença de funcionários da empresa terceirizada, considerando os motivos de eventuais ausências.

Sobre a imputação de débito no valor de R\$1.890,12 referente ao pagamento a maior que o contratado relativo ao mês de setembro/2020 é de se considerar que o Segundo Termo Aditivo ao Contrato 31/2019 previu a prorrogação de prazo de 30/08/2020 a 30/08/2021 com reajuste de R\$185.972,44 para R\$214.324,65. Como o pagamento de agosto/2020 foi igual aos anteriores, ou seja, R\$185.972,44, o valor de R\$1.890,12 pago a maior em setembro/2020 se refere, certamente, a resíduo do mês anterior.

A primeira repactuação contratual não respeitou o interregno mínimo de um ano previsto contratualmente.

Inicialmente a Auditoria tratou da eiva (fls. 194/195):

2.4 Aditamento contratual em plena época de pandemia

Compilamos abaixo a cronologia da assinatura do Contrato nº 31/2019 e seus derivados Termos Aditivos:

	Assinatura do Contrato	1º Termo Aditivo	2º Termo Aditivo	3º Termo Aditivo	4º Termo Aditivo
Data	30/08/2019	08/04/2020	18/08/2020	24/05/2021	25/08/2021
Valor Mensal	R\$ 174.743,88	R\$ 185.972,44	R\$ 214.324,65	R\$ 225.561,14	R\$ 225.561,14
Nº Terceirizados	66	66	75	75	75

Em decorrência da pandemia da Covid-19 que assolou o mundo, a Câmara de João Pessoa publicou o Ato da Mesa Diretora nº 04/2020, em 18 de março de 2020, suspendendo as sessões ordinárias e decretando que os servidores deveriam trabalhar em expediente alternado, havendo relevante decréscimo nas atividades presenciais do órgão.

Cerca de 20 dias após a publicação do Ato da Mesa Diretoria nº 04/2020, em 08 de abril de 2020, a Casa Legislativa, já conhecedora da condição de exceção causada pela calamidade pública vivenciada à época, não só prorrogou a vigência do Contrato nº 31/2019 como também estabeleceu uma revisão contratual de 6,42%.

Ainda sob a vigência da suspensão das sessões e expediente alternado dos servidores, a CMJP publicou o 2º Termo Aditivo, que além de prorrogar a vigência da avença, majorou o número de terceirizados de 66 para 75 (fl. 118). O aumento de 9 funcionários corresponde ao acréscimo de 1 (um) encarregado e 8 (oito) agentes de portaria. Relembramos que o acesso do público externo estava deveras limitado pela pandemia, ainda assim houve acréscimo de porteiros.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

No dia 28 de agosto de 2020 (10 dias após a publicação do 2º TA), a Câmara publicou o Ato da Mesa Diretora 013/2020, que estabeleceu o retorno gradual das atividades, ainda assim em sistema de rodízio e com horário de expediente presencial das 8h às 14h.

Traz-se à baila que os funcionários terceirizados desempenham funções com características braçais, ou seja, necessitam de suas presenças físicas no local de trabalho (como porteiros, copeiros, eletricitas, auxiliares etc), de modo que suas atividades não poderiam ser executadas de forma virtual (home office).

Em suma, esta auditoria conclui que o aumento do número de terceirizados em plena pandemia, época em que as atividades na Casa Legislativa foram suspensas e/ou reduzidas atenta contra o interesse público, não havendo justificativas plausíveis que suportem tal decisão.

Por fim, menciona-se que a Cláusula Sexta do Contrato nº 31/2019 determina que a repactuação contratual deveria respeitar um interregno mínimo de 1 (um) ano. Vejamos:

“6.3. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado:

6.3.1. Para os custos relativos à mão de obra, vinculados à data base da categoria profissional: a partir dos efeitos do acordo, dissídio ou convenção coletiva de trabalho, vigente à época da apresentação da proposta, relativo a cada categoria profissional abrangida pelo contrato:”

Fonte: fl. 108

O 1º Termo Aditivo não teria respeitado o interstício mínimo de 1 (um) ano.

O ex-Presidente (fls. 286/290) alegou que a parte contratada manifestou a necessidade de repactuação do valor do contrato de mão de obra terceirizada em vista da existência de convenção coletiva da categoria, que estabeleceu reajuste salarial aos prestadores de serviços.

Observou que a possibilidade de aumento em razão de dissídio coletivo foi prevista no contrato administrativo, citando o item 6.8 do Contrato 31/2019.

Prosseguiu dispondo que a repactuação, nos contratos de serviço, com dedicação exclusiva de mão de obra, ocorreu a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a planilha de custos e formação de preços.

Alegou ainda que o termo de referência e o contrato originário, por meio da sua cláusula quinta, previram a possibilidade de repactuação do preço visando a adequação com aos preços praticados no mercado, afirmando quanto ao interregno de um ano do contrato que o fato não é empecilho à aplicação da repactuação, pois, pode surgir desde que haja demonstração da variação nos custos da mão de obra.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Citou o Acórdão 1105/2008 do TCU, declarando que foi atestado a absoluta lisura e legalidade da repactuação do aludido contrato, cujo objeto se refere à prestação de serviços contínuos e observando eventual vantagem e obediência à lei de licitações.

A Auditoria na análise de defesa (1833/1834) consignou:

Auditoria: a síntese do argumento do defendente é de que houve justificativas concretas para a repactuação dos preços praticados, notadamente através da demonstração pela Contratada do aumento dos custos em razão da Convenção Coletiva de Trabalho – CTT 2020/2020.

Mais uma vez, há de se ressaltar que no Relatório Inicial a auditoria não questionou a necessidade da repactuação, pois esse instituto havia sido previsto no Contrato nº. 31/2019, bem como é conhecida a vasta jurisprudência a respeito.

A auditoria se opôs ao momento em que ela foi realizada, principalmente porque, como reforçamos neste momento, desrespeitou cláusula expressa do Contrato.

A Cláusula Sexta – Repactuação, do Contrato em comento é cristalina ao dispor que:

“6.3. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado:

6.3.1. Para os custos relativos à mão de obra, vinculados à data base da categoria profissional; a partir dos efeitos do acordo, dissídio ou

convenção coletiva de trabalho, vigente à época da apresentação da proposta, relativo a cada categoria profissional abrangida pelo contrato;

6.3.2. Para os insumos discriminados na planilha de custos e formação de preços que estejam diretamente vinculados ao valor de preço público (tarifa): do último reajuste aprovado por autoridade governamental ou realizado por determinação legal ou normativa;

6.3.3. Para os demais custos, sujeitos à variação de preços do mercado: a partir da data limite para a apresentação das propostas constantes no Edital.

Fls. 108 e 109 do Documento nº. 69935/21 – grifo nosso

Deveria ter sido respeitado o interregno mínimo de 1 (um ano) para a primeira repactuação a contar da Convenção Coletiva de Trabalho.

Essa previsão diverge frontalmente do que fora realizado pela CMJP, já que o Contrato nº 31/2019 fora firmado em 30 de agosto de 2019 e o 1º Termo Aditivo data de 8 de abril de 2020, com efeitos retroativos a 1º janeiro de 2020 (vide fl. 117 do Documento nº. 69935/21). Então, na prática, passaram-se apenas 4 meses entre o firmamento da avença e a primeira repactuação contratual.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

A defesa cita que:

“A afirmação da auditoria que não teria sido observado 01 ano do contrato, não é empecilho a aplicação da repactuação, eis que nesta pode surgir desde que demonstração a variação nos custos da mão de obra.”

Fl. 288

O defendente dá a entender que a repactuação poderia surgir a qualquer tempo, desde que houvesse a demonstração da variação dos custos de mão de obra.

Tal inteligência é contrária à cláusula expressa do Contrato, bem como não se coaduna com o princípio de que o legislador não utiliza palavras inúteis. Fazendo uma analogia com o presente caso, concluímos que, se a cláusula, racionalmente e conscientemente consta expressa no Contrato nº. 31/2019, significa dizer que a intenção das partes é a de que se deve cumpri-la.

Dessa forma, pelo exposto acima, mantemos nossa posição quanto ao desrespeito ao Contrato no que tange ao período da repactuação dos valores.

Segundo o Ministério Público de Contas (fls. 1857/1859):

Entendo que a melhor análise para o caso pode ser extraída do Acórdão n.º 1.563/2004 do Plenário do TCU, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

A simples leitura das cláusulas transcritas pode levar a crer que há possibilidade de adoção de diversas datas para repactuação. O referido Acórdão não afirmou ser possível a adoção de diversas datas para repactuação quando houver regra aplicável ao caso no sentido de que apenas se admite uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de um ano. Cite-se trecho da decisão:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

(...) no caso das repactuações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua subsequentes à primeira repactuação, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995 – Plenário conta-se a partir da data da última repactuação, nos termos do disposto no art. 5.º do Dec. 2.271/1997 e do item 7.1 da IN/Mare 18/1997; 9.1.5. os contratos de prestação de serviços de natureza contínua admitem uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de um ano, conforme estabelecem o art. 2.º da Lei 10.192/2000 e o art. 5.º do Dec. 2.271/1997.

(Grifei)

O que não se vedou, no referido Acórdão, foi a utilização da repactuação para contemplar outras despesas além daquelas decorrentes da data-base de reajuste para a categoria:

35. Como já se registrou neste Voto, o art. 28 da Lei 9.069/95, os arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2000 e o art. 5º do Decreto 2.271/97 autorizam a repactuação do contrato, desde que observada a periodicidade mínima de um ano. O referido art. 5º do regulamento fixa como condição para a repactuação, afora o decurso do prazo anual, a demonstração da efetiva variação do preço do item de custo, sem estabelecer limitações quanto aos itens objeto de adequação de preços.

36. Da mesma forma, a IN/Mare 18/97 normatiza a contagem do prazo anual e estabelece, como única restrição, a vedação de incluir, na repactuação a ser implementada, antecipações e benefícios não previstos originalmente. Note-se que não consta da referida instrução normativa determinação no sentido de que a primeira repactuação, cujo prazo anual foi contado a partir da data-base da categoria, esteja vinculada exclusivamente à adequação do custo de mão-de-obra.

37. Entendo, pois, que não há restrições legais ou regulamentares a que se inclua, na primeira repactuação, a variação dos custos de outros itens do preço do contrato, além da mão-de-obra, desde que devidamente demonstrado e justificado.

38. No entanto, chamo a atenção para o fato de que não há como se conseguir a perfeita harmonização da relação dos custos do contrato tendo em vista a existência de itens sujeitos a variações de preço sazonais ou categorias profissionais com data-base diferenciadas, entre outras possibilidades. Inobstante esse aspecto, é de se ressaltar que a ocorrência de expressivas defasagens de custos podem ser amenizadas pela adoção do procedimento sugerido.

(Grifei)



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Assim, a contratação deve atender ao art. 28 da Lei n.º 9.069/1995:

Art. 28. Nos contratos celebrados ou convertidos em REAL com cláusula de correção monetária por índices de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, a periodicidade de aplicação dessas cláusulas será anual.

(...)

§ 3º A periodicidade de que trata o caput deste artigo será contada a partir:

(...)

III - da contratação, no caso de obrigações contraídas após 1º de julho de 1994

Para a observância da referida disposição, entendo que se deve considerar o julgado do TCU mencionado acima, no sentido de não haver restrições legais ou regulamentares a que se inclua, na primeira repactuação, a variação dos custos de outros itens do preço do contrato, além da mão-de-obra, desde que devidamente demonstrado e justificado.

Assim, por mais que a redação das cláusulas contratuais possa levar ao entendimento de possibilitar diversas datas bases para alteração do valor, entendo que tais cláusulas devem ser interpretadas no sentido acima posto.

Nesse contexto, acompanho a posição da Auditoria no sentido de que as repactuações foram indevidas por violarem disposições contratuais, o que indica se tratar de irregularidade grave.

O fato enseja, além do reconhecimento da irregularidade de todos os aditivos analisados (do primeiro ao quarto), a **imputação de débito referente aos valores irregularmente acrescidos em período inferior a um ano da celebração do contrato, bem como em período inferior a um ano de cada alteração de valor**. O montante a ser imputado deve ser devidamente liquidado, com atribuição específica para a autoridade responsável a depender do período, visto que não houve o cálculo do montante indicado.

Entendo também que não há necessidade de nova intimação ao gestor para tratar do tema, visto que o fato foi efetivamente descrito nos Relatórios de Auditoria.

Ainda entendo ser o caso de aplicar a multa do art. 56, II, da LOTCE/PB ao responsável pelas repactuações indevidas.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Para indicar que a repactuação se deu antes do interregno de um ano da vigência contratual, a Auditoria citou a cláusula sexta do contrato (fls. 108/110).

Eis o dispositivo citado no relatório inicial (fl. 195):

“6.3. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado:

6.3.1. Para os custos relativos à mão de obra, vinculados à data base da categoria profissional: a partir dos efeitos do acordo, dissídio ou convenção coletiva de trabalho, vigente à época da apresentação da proposta, relativo a cada categoria profissional abrangida pelo contrato.”

Fonte: fl. 108

Da leitura do dispositivo, se observa que o prazo de um ano não se refere ao início da vigência do contrato e sim à data base do dissídio coletivo da categoria, vigente na época da proposta oferecida pela licitante vencedora.

A convenção coletiva para os trabalhadores nas empresas de serviços gerais, que inclui o Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado da Paraíba foi realizada, em 2020, gerou seus efeitos a partir de 01 de janeiro daquele ano, conforme se pode colher em imagem conseguida na internet:

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2020/2020

NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: PB000054/2020
DATA DE REGISTRO NO MTE: 17/02/2020
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR007812/2020
NÚMERO DO PROCESSO: 13090.100338/2020-01
DATA DO PROTOCOLO: 17/02/2020

Confira a autenticidade no endereço <http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/>.

SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS EMP.PREST.SERV.C.GRANDE, CNPJ n. 01.559.792/0001-00, neste ato representado(a) por seu Presidente, Sr(a). ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA;

E

SIND DAS EMP DE ASSEIO E CONSERV DO EST DA PB SEAC-PB, CNPJ n. 12.720.413/0001-20, neste ato representado(a) por seu Presidente, Sr(a). LINCOLN THIAGO DE ANDRADE BEZERRA;

celebram a presente CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO, estipulando as condições de trabalho previstas nas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - VIGÊNCIA E DATA-BASE

As partes fixam a vigência da presente Convenção Coletiva de Trabalho no período de 01º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2020 e a data-base da categoria em 01º de janeiro.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

A informação é reforçada pelo Parecer Jurídico da Procuradoria da Câmara Municipal de João Pessoa, quando do pedido de repactuação:

Dessa forma, vislumbramos ser possível o deferimento do requerimento apresentado pela empresa Open, de repactuação do valor do contrato com efeitos retroativos a 01 de janeiro de 2020, desde que fique evidenciado nos autos que a convenção coletiva vigente à época da apresentação da proposta de preços completou 01 ano de validade nesta mesma data. Sendo assim, recomendamos que o Setor de Controle Interno desta Casa solicite à empresa Open cópia da convenção coletiva de trabalho 2020/2020, a fim de verificar o início de sua vigência.

Se tratando da primeira repactuação, conta-se o prazo de um ano da data base da convecção ou dissídio coletivo que serviu como base para a proposta oferecida pela licitante, devendo o novo valor vigorar a partir do fato gerador (cláusula 6.13.1 - fl.110).

A repactuação é necessária para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo inevitável, em vista de os preços originais haverem sido pactuados, conforme salários, obrigações patronais e demais custos vigentes à época do ajuste original.

Depois disso, sim, as futuras repactuações os sucessivos interregnos de um ano devem ser obedecidos a contar da primeira repactuação (cláusula 6.4 do Contrato 31/2019 – fl. 109).

Conforme fls. 271/276 dos autos se verifica que a data base das categorias envolvidas na repactuação é em janeiro de cada exercício e assim foi solicitada a repactuação dentro do prazo de sessenta dias, conforme previsto na cláusula 6.5 do Contrato 31/2019 (fl. 110):

6.5. O prazo para a CONTRATADA solicitar a repactuação encerra-se na data da prorrogação contratual subsequente ao novo acordo, dissídio ou convenção coletiva que fixar os novos custos de mão de obra da categoria profissional abrangida pelo contrato, ou na data do encerramento da vigência do contrato, caso não haja prorrogação.

Assim, é de se considerar legal a repactuação referente ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 31/2019.



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

Observe-se que o Segundo Termo Aditivo se refere à prorrogação de prazo com aumento na quantidade de empregados, com conseqüente aumento do valor contratual, o Terceiro Termo Aditivo se refere à nova repactuação de preços, obedecido o interregno de um ano da primeira, e o Quarto Termo Aditivo se relaciona com nova prorrogação de prazo, desta feita sem aumento de quantitativo de empregados nem de valores. Tudo conforme a legislação vigente.

Foi verificado presencialmente o desvio de função por parte dos funcionários terceirizados.

No relatório inicial (fl. 196), a Auditoria indicou:

2.6 Desvio de função

“In loco”, presenciamos que diversos funcionários terceirizados desempenhavam atividades alheias à suas funções contratuais.

Funcionários encarregados da portaria estavam desempenhando serviços internos no setor de Recursos Humanos, por exemplo.

Ademais, não restou claro para a fiscalização em que atividade exatamente atua os auxiliares administrativos. Dos que estavam presentes no dia da nossa visita, a maior parte estava realizando serviços burocráticos, como tirar xérox, que não se configuram como atividade meio do órgão (característica essencial para se estabelecer uma relação de terceirização).

O desvio de função fere às cláusulas contratuais, que estabelecem quantos postos devem ter cada função desempenhada por terceirizado, além de estabelecer valores salariais diferentes.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

O ex-Presidente da Câmara Municipal, em sua defesa à fl. 291, acentuou que a presunção de irregularidade não merece guarida. A vistoria *in loco* da Auditoria em 2021 não poderá demonstrar a ocorrência de fatos pretéritos.

Alegou ainda que se algum empregado terceirizado, por hipótese, tivesse trabalhando em gabinetes, não implica em desvio de função. A contratação de pessoal, como auxiliar administrativo e auxiliar de serviços gerais serve justamente para dar apoio aos diversos setores das CMJP, sem que isso implique em desvio de função.

A Auditoria consignou quando da análise de defesa (fl. 1835):

Auditoria: A equipe técnica não menciona períodos temporais pretéritos no Relatório Inicial, apenas pontua fato presencialmente verificado no dia da visita.

De todo modo, a defesa tangencia constatação "in loco" observada pela equipe técnica, como funcionários encarregados da portaria desempenhando serviços internos no setor de Recursos Humanos, limitando-se a discorrer sobre os auxiliares administrativos e de serviços gerais, sem, contudo, explicitar precisamente suas funções.

Não há qualquer menção a possíveis apurações ou providências a serem adotadas.

O Ministério Público de Contas considerou:

De fato, a verificação no dia da vistoria realmente não pode tomar como situação que ocorreu durante toda a execução pretérita do contrato. Trata-se de constatação complexa em virtude dessa particularidade.

Ocorre que, para o período de gestão do Sr. Valdir Dowsley, a situação é irregular, como destacou a Unidade Técnica ao final da instrução. **Aliás, vale novamente destacar que a defesa do atual gestor reproduziu considerações encaminhadas ao MP Estadual em procedimento que lá tramita, sem atentar para os acréscimos inseridos pela Auditoria no seu Relatório Inicial. Isso enfraquece a defesa apresentada.**



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 19267/21**Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21*

Voltando às questões debatidas, no tocante à prestação de serviços em gabinetes de Vereadores, concordo com o argumento da Defesa de que cabe à Administração Pública determinar em quais setores do órgão devem ser lotados os terceirizados. Não é, em princípio, irregular a atuação de terceirizados em gabinetes de Vereadores, **desde que, vale destacar, não se configure desvio de função.**

Assim, a constatação de que encarregados da portaria estavam desempenhando serviços internos no setor de Recursos Humanos, por exemplo, é situação grave e irregular, atraindo a aplicação de sanção pecuniária (art. 56, II, LOTCE/PB) à autoridade responsável.

Cabem as devidas recomendações no sentido de que os empregados terceirizados sejam direcionados para os serviços previstos no contrato, sem, contudo, aplicação de multa, tendo em vista que não restou comprovado que a situação seria corriqueira.

Dos fatos denunciados foi comprovado ao final da instrução o desvio de empregados terceirizados, conforme relatórios da Auditoria, porém a eiva de maior repercussão se refere a consignação de expediente de empregados na folha de presença da Câmara Municipal de João Pessoa por todo o período sem que o mês houvesse terminado, cabendo a assinação de prazo para esclarecimento como visto anteriormente. De toda forma, é de se considerar parcialmente procedente a denúncia em vista dos fatos apurados.

Ressalte-se que o processo licitatório relativo à contratação denunciada foi enviado a este Tribunal (Processo TC 16936/19), devendo a Auditoria fazer o exame do mesmo, em vista da presente denúncia, e o aprofundamento da análise da execução da despesa na PCA da Câmara Municipal relativa ao exercício de 2021, ano da diligência *in loco*, podendo a Auditoria obter como subsídio para exame da despesa eventuais conclusões de ação que se tem notícia nos autos junto ao Ministério Público do Estado, conforme ofício endereçado ao Promotor de Justiça pelo atual Presidente da Câmara (fls. 1506/1510):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21



Ofício nº /21/CMJP

João Pessoa, 17 Janeiro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Ricardo Alex Almeida Lins
 38º Promotor de Justiça
Nesta.

Assunto: **Resposta ao Ofício nº 313/38 PJ**

Senhor Promotor de Justiça,

Através do ofício acima referido, Vossa Excelência requisitou informações e documentos para subsidiar Processo referente à Investigação nº **001.2021.052510** na qual se denuncia possíveis irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 31/2019 firmado entre esta Casa Legislativa e a Empresa Open Serviços e Terceirização de Mão de Obra – EIRELI.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **I) CONHECER** a denúncia **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**; **II) ASSINAR PRAZO de 60 (sessenta dias)** à atual gestão da Câmara de João Pessoa, sob a Presidência do Vereador, Senhor VALDIR JOSÉ DOWSLEY, para abrir procedimento administrativo, com o objetivo de esclarecer o caso referente às assinaturas de listas de presença com datas posteriores ao período da inspeção e, se necessário, aplicar sanções à contratada, fazendo provas das medidas adotadas a este Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias após a adoção, devendo o fato ser analisado pela Auditoria no Processo de Acompanhamento da Gestão 2022 (Processo TC 00095/22); **III) RECOMENDAR** o aperfeiçoamento do controle sobre os contratos de terceirização com efetiva fiscalização, evitando as eivas diagnosticadas pela Auditoria no presente processo; **IV) DETERMINAR** à Auditoria deste Tribunal fazer o exame da licitação (Processo TC 16936/19), relacionada à presente denúncia e o aprofundamento da análise da execução da despesa na prestação de contas da Câmara Municipal de João Pessoa relativa ao exercício de 2021, ano da diligência *in loco*, podendo a Auditoria obter como subsídio para exame da despesa eventuais conclusões de procedimento em curso no Ministério Público do Estado, conforme ofício endereçado ao Promotor de Justiça pelo atual Presidente da Câmara; **V) ANEXAR** os autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2022 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação com contratos de terceirização de mão de obra, inclusive com a realização nova diligência *in loco* quando oportuna; e **VI) DETERMINAR** a comunicação aos interessados e à 38º Procuradoria da Capital.



PROCESSO TC 19267/21

Documentos TC 69935/21, TC 19218/21 e TC 92726/21

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 19267/21**, relativo à denúncia apresentada pelo Senhor RICARDO CEZAR FERREIRA DE LIMA em face do Poder Legislativo do Município de João Pessoa, sob as gestões do ex-Presidente, Senhor JOÃO CARVALHO DA COSTA SOBRINHO e do atual Presidente, Senhor VALDIR JOSÉ DOWSLEY acerca de fatos relacionados à execução do Contrato 31/2019, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER a denúncia **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**;

II) ASSINAR PRAZO de 60 (sessenta dias) à atual gestão da Câmara de João Pessoa, sob a Presidência do Vereador, Senhor VALDIR JOSÉ DOWSLEY, para abrir procedimento administrativo, com o objetivo de esclarecer o caso referente às assinaturas de listas de presença com datas posteriores ao período da inspeção e, se necessário, aplicar sanções à contratada, fazendo provas das medidas adotadas a este Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias após a adoção, devendo o fato ser analisado pela Auditoria no Processo de Acompanhamento da Gestão 2022 (Processo TC 00095/22);

III) RECOMENDAR o aperfeiçoamento do controle sobre os contratos de terceirização com efetiva fiscalização, evitando as eivas diagnosticadas pela Auditoria no presente processo;

IV) DETERMINAR à Auditoria deste Tribunal fazer o exame da licitação (Processo TC 16936/19), relacionada à presente denúncia e o aprofundamento da análise da execução da despesa na prestação de contas da Câmara Municipal de João Pessoa relativa ao exercício de 2021, ano da diligência *in loco*, podendo a Auditoria obter como subsídio para exame da despesa eventuais conclusões de procedimento em curso no Ministério Público do Estado, conforme ofício endereçado ao Promotor de Justiça pelo atual Presidente da Câmara;

V) ANEXAR os autos ao Processo de Acompanhamento da Gestão de 2022 da Câmara de João Pessoa para a continuidade da avaliação com contratos de terceirização de mão de obra, inclusive com a realização nova diligência *in loco* quando oportuna; e

VI) DETERMINAR a comunicação aos interessados e à 38ª Procuradoria da Capital.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 12 de abril de 2022.

Assinado 13 de Abril de 2022 às 12:41



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 19 de Abril de 2022 às 09:11



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO