



Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI
Departamento de Auditoria de Contratações Públicas - DEACOP
Divisão de Auditoria de Contratações Públicas II - DIACOP II

Processo nº	02487/23
Subcategoria	Contrato
Jurisdicionado	Prefeitura Municipal de Patos/PB
Responsáveis	Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho – P. M. de Patos/PB e Sra. Adriana Carneiro de Azevêdo – Secretária Municipal de Educação
Assunto	Contratação de microempreendedores individuais - MEI para prestação de serviços de micro empreendedores individuais da Secretaria Municipal de Educação de Patos como meio de incentivar o empreendedor individual do município
Exercício	2023
Relator	Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho

ANÁLISE DE RECURSO DE APELAÇÃO

O presente relatório trata do exame do recurso de apelação, protocolado neste Tribunal sob o número Documento TC nº 114029/24, às fls. 4939/4956, interposto pelo Prefeito Constitucional de Patos, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, através de seu causídico, em face de decisão proferida pela 1ª Câmara desta Corte de Contas consubstanciada no Acórdão AC1 TC nº 01829/24, às fls. 4932/4936:

DECISÃO DA 1ª CÂMARA

A 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e tendo em vista o que consta dos autos do processo TC nº 02487/2023, que trata da legalidade dos Contratos e termos de apostilamentos advindos da Chamada Pública nº 07/2023, realizados pela Prefeitura Municipal Patos, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho e da Sr.ª Adriana Carneiro de Azevêdo, Secretária Municipal de Educação.

CONSIDERANDO o relatório de análise da Auditoria, o pronunciamento do Órgão Ministerial, o Voto do Relator e o mais que dos autos consta;

ACORDAM OS MEMBROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, à unanimidade, em sessão realizada nesta data em:

- JULGAR IRREGULARES** os Contratos e termos de apostilamentos advindos da Chamada Pública nº 07/2023, realizados pela Prefeitura Municipal Patos, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho e da Sr.ª Adriana Carneiro de Azevêdo, Secretária Municipal de Educação;
- Determinar **ANEXAÇÃO** dos presentes autos ao Proc. TC nº. 01513/2023, para fins de consolidação documental e bem assim, verificar o cumprimento da determinação de rescisão contratual já determinada quando do julgamento da Chamada Pública nº 07/2023.

I -DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

A Lei Complementar nº 192, de 13/05/2024 (Lei Orgânica) assegura nos processos que tramitam internamente, o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis, bem como define quem tem legitimidade para a interposição recursal, consoante disposto, respectivamente nos artigos 71 e 72, a saber:

“Art. 71. Das decisões do Tribunal de Contas são cabíveis os seguintes recursos:

- I – agravo interno;
- II – embargos de declaração;
- III – recurso de apelação;
- IV – recurso ordinário.

Art. 72. São legitimados para interpor recursos os responsáveis, os que demonstrarem interesse jurídico em relação à matéria examinada e o Ministério Público de Contas.”

Posteriormente, o art. 74 da sobredita norma disciplina o prazo de 15 (quinze) dias úteis para interposição de recursos, salvo os embargos de declaração:

“Art. 74. Excetuados os embargos de declaração, o lapso temporal para interposição de recurso e para contrarrazoar é de 15 (quinze) dias úteis. (original sem grifo)

Por fim, no que tange à tempestividade e à legitimidade do presente recurso, considerando que o Acórdão AC1 TC nº 01829/24 foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE-PB, (edição nº 3504), em 17/09/2024, (Certidão, fls. 4937/4938) e que a Apelação, às fls. 4937/4938, foi interposta, em 08/10/2024 (Certidão, fl. 4957), nota-se que ocorreu dentro do prazo recursal, bem como o Gestor da Prefeitura Municipal de Patos, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho é autoridade legítima para recorrer da decisão em testilha, consoante dispõem os artigos 74 e 72 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Em atendimento ao despacho do Relator, às fls. 4963/4964, a Auditoria passa a analisá-lo:

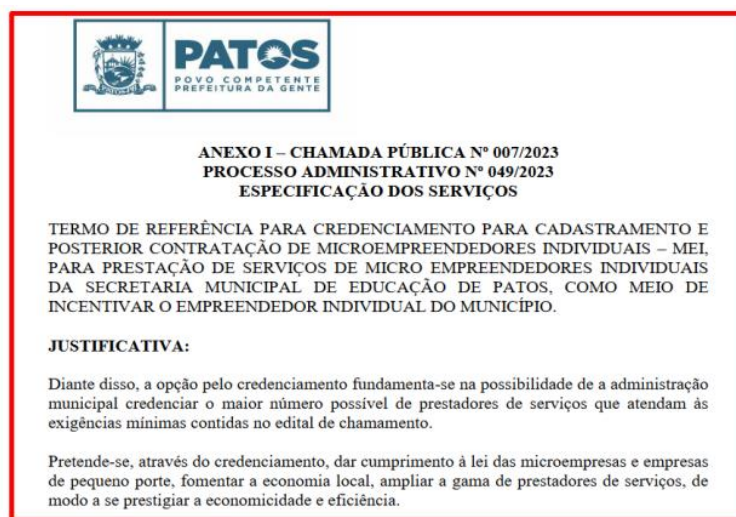
II- DO RECURSO DE APELAÇÃO

Irresignado com a decisão proferida no Acórdão em comento, o Gestor do Município de Patos, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, vem aos autos no sentido de desconstituí-lo, conforme se observa, em síntese, às fls. 4939/4955:

(...)

Inicialmente, tem-se por oportuna uma rápida exposição da **CHAMADA PÚBLICA** levada a efeito no caso em epígrafe. Tal instrumento, auxilia a Secretaria da Educação na busca de acordos mais vantajosos, correspondendo a um modelo de seleção, destinado à contratação de serviços junto àqueles que satisfaçam todos os requisitos definidos previamente pela Administração Pública, no qual se garanta a observância dos princípios da **isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório** e dos que lhes são correlatos.

O chamamento público é basicamente voltado a selecionar as melhores propostas (garantindo o menor preço), com ampla divulgação, igualdade dos interessados e lisura ao processo de contratação direta por dispensa de licitação:



(Edital chamada pública nº 0007/2023)

O entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, vem defendendo que o credenciamento assegura o tratamento isonômico na prestação dos serviços, obtendo a melhor qualidade dos serviços, além do menor preço, decidindo, portanto, pela legalidade do sistema de credenciamento. Veja-se:

"[...] o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando o tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se conforme as condições de atendimento, obtendo-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666 / 93 " (TCU-Consulta: 104, Relator: Adhemar Paladini Ghisi, Data de julgamento: 27/3/2021, Plenário). (grifo nosso)

(...)

A bem da verdade, as vagas ofertadas no chamamento em comento, versa sobre contratação temporária, a qual se relaciona às atividades-meio da secretaria de educação de Patos, não ofendendo a valorização e fomento da economia municipal, atribuindo um desenvolvimento econômico e social para o Município, além de ser um promotor do bem-estar e da justiça social, os princípios da isonomia, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade no âmbito da Administração Pública local.

(...)

Da mesma forma, advoga-se que, a contratação de empresa (mesmo que MEI) que forneça **serviço temporário NÃO** afasta a observância dos demais princípios do art. 37 da Constituição, *in casu*, se procedeu com a Chamada Pública para viabilizar todos os postulados consignado no texto constitucional expresso no art. 37, da CF/88.

Ora, a contratação ou terceirização da atividade (meio da Secretaria de Educação do Município de Patos/PB) **não** implica burla a regra do concurso público, na medida em que **não** implica a investidura em cargo ou emprego público.

É incontroverso que o concurso é a única via de ingresso em cargo ou emprego público, portanto, a contratação de empresa de serviço temporário para o desempenho de determinadas atividades-meios dentro da administração pública de Patos/PB, **não implica em violação à regra do concurso público**, como já dito, uma vez que **NÃO PERMITE A INVESTIDURA** em cargo ou emprego público.

Não é só. Hodiernamente há atos normativos nacional legitimam e admitem a contratação de pessoa jurídica junto à Administração Pública Direta municipal, sem violar o núcleo essencial do princípio do concurso público, quando tratar-se de atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias (atividades-meio), como *in casu*.

Pede-se *vênia*, ainda, nesta fase preambular, para registrar que após os avanços das contratações/terceirizações na iniciativa privada e no **setor público** exigem de todos os interpretes normativos uma nova sistemática sobre a matéria, com regras mais claras, mostrando-se necessário redesenhar os contornos da contratação/terceirização nas empresas e na Administração Pública no Brasil, que culminou com as modificações normativas e jurisprudenciais da temática, ocorridas entre 2017 e 2019.

Foi nessa direção que caminhou a Lei das Terceirizações – Lei Federal nº 13.429/2017 e a Reforma Trabalhista – Lei Federal nº 13.467/2017, que ampliaram o rol de atividades passíveis de terceirização, incluindo as chamadas atividades finalísticas, e inseriram as regulamentações necessárias no direito do trabalho. Bom registrar.

Somou-se a essa mudança legislativa, a postura adotada pelo STF, quando, em 30.08.2019, ao julgar a ADPF 324 e o RE 958.252, entendeu pela legalidade da terceirização das atividades-fim, entendidas como as atividades principais das empresas. A **tese de repercussão geral fixada no Tema 725 pelo Supremo Tribunal Federal - STF** foi a seguinte: “[...] é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante [...]”.

Diante da mudança de cenário, composta por legislação e jurisprudência autorizativas da terceirização das atividades finalísticas, a União, mediante edição do Decreto nº 9.507/18, que revogou o Decreto nº 2.271/97, estabeleceu parâmetros para a execução indireta dos serviços no Executivo, distinguindo as hipóteses cabíveis de acordo com as características das pessoas jurídicas que compõem o Ente. *Veja-se trecho:*

(...)

Da edição do Decreto seguiu-se a expedição da Portaria nº 443/2018, consoante determinação contida no art. 2º do Decreto nº 9507/18, abaixo transcrita:

(...)

Não é demais reafirmar que o objeto do presente é o credenciamento para cadastramento e posterior contratação de microempreendedores individuais - MEI, para prestação de serviços de micro empreendedores individuais da Secretaria Municipal de Educação, sendo direcionados as contratações de **atividade-meio**:

DA DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS E DO PREÇO:						
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	QUANT	UNID	QUANT.	VALOR UNIT.
1	SERVIÇO DE COLETOR DE RESÍDUOS NÃO – PERIGOSOS	150	R\$ 8,25	HORAS	360000	R\$ 2.970.000,00
2	SERVIÇO DE GUARDADOR DE MÓVEIS	80	R\$ 8,25	HORAS	192000	R\$ 1.584.000,00
3	SERVIÇOS DE MOTORISTA INDEPENDENTE	35	R\$ 10,00	HORAS	84000	R\$ 840.000,00
4	SERVIÇOS DE DIGITADOR	50	R\$ 8,25	HORAS	120000	R\$ 990.000,00
5	SERVIÇOS DE MECÂNICO(A) DE VEÍCULOS INDEPENDENTE	4	R\$ 11,56	HORAS	9600	R\$ 110.976,00
6	PODADOR	6	R\$ 8,25	HORAS	14400	R\$ 118.800,00
TOTAL: R\$						6.613.776,00

(Edital chamada pública nº 0007/2023)

(...)

Além do mais, diferentemente do julgado nesses autos, este Tribunal, em diversos processos, considerou REGULAR outras chamadas públicas similares.

(...)

Para fins de melhor compreensão, apresenta-se tabela abaixo com as decisões supracitadas que contrariam o julgado no processo em análise, vejamos:

ÓRGÃO JULGADOR	PROCESSO	OBJETO	DECISÃO	DATA
1ª CÂMARA	Processo TC nº 01513/23 (Chamada Pública nº 007/2023)	Credenciamento de MEI para a prestação de serviços na Secretaria de Educação	ACÓRDÃO AC1-TC-02766/23 (julgou pela <u>IRREGULARIDADE</u> – decisão ora atacada)	16/11/2023
2ª CÂMARA	Processo TC nº 02011/22 (Chamada Pública nº 004/2022)	Credenciamento de MEI para a prestação de serviços na Secretaria de Administração	ACÓRDÃO AC2-TC-01956/23 (julgou pela <u>REGULARIDADE</u> com ressalvas da CP)	05/09/2023
2ª CÂMARA	Processo TC nº 10419/22 (Chamada Pública nº 012/2022)	Credenciamento de MEI para a prestação de serviços de consultas médicas e procedimentos médicos especializados.	ACÓRDÃO AC2-TC-01530/23 (julgou pela <u>REGULARIDADE</u> com ressalvas da CP)	11/07/2023
2ª CÂMARA	Processo TC nº 02330/22 (Chamada Pública nº 005/2022)	Credenciamento de MEI para prestação de serviços do tipo “cuidadores” na Secretaria da Educação de Patos.	ACÓRDÃO AC2-TC-02984/22 (julgou pela <u>REGULARIDADE</u> da CP)	20/12/2022
2ª CÂMARA	Processo TC nº 15478/21 (Chamada Pública nº 004/2021)	Credenciamento de MEI para atividades de “cuidadores”.	ACÓRDÃO-AC2-TC – 00516/23 (julgou pela <u>REGULARIDADE</u> da CP)	07/03/2023

(...)

Assim, considerando todos os argumentos acima apresentados, **requer que os Contratos e termos de apostilamentos advindos da Chamamento Público de nº 007/2023 - Secretaria Municipal de Educação, sejam todos declarados REGULARES.**

III – DA AUDITORIA

Prefacialmente cabe ressaltar que o acórdão em discussão julga irregulares os contratos decorrentes da Chamada Pública nº 07/2023 discriminados na instrução inicial, às fls. 4625/4733 do presente processo, bem como os respectivos apostilamentos, vez que o sobredito credenciamento e os primeiros contratos relacionados no relatório exordial, às fls. 4625/4377 do Processo TC nº 01513/23, foram julgados **IRREGULARES** por esta Corte de Contas, consoante decisão materializada no Acórdão AC1 TC nº 02766/23, às fls. 4685/4694 do dito processo.

Além disso, acrescente-se que o Prefeito Municipal de Patos recorreu da decisão consolidada no Acórdão AC1 TC nº 02766/23 conforme recurso de apelação, às fls. 4705/4736 do Processo TC nº 01513/23, que após exame pelo Órgão Técnico e manifestação do Ministério Público de Contas, o Tribunal Pleno desta Casa concedeu provimento parcial, contudo, manteve o entendimento quanto à **IRREGULARIDADE** da chamada pública em tela e dos contratos subsequentes, além da manutenção dos itens “4 a 9” da sobredito aresto:

Acórdão APL TC 368/2024

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 01.513/23**, referente à denúncia, análise de **Chamada Pública nº 007/2023**, e contratos dela decorrentes, realizados pela **Prefeitura Municipal Patos**, sob a responsabilidade do Prefeito, **Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho** e da **Sr.ª Adriana Carneiro de Azevêdo**, Secretária Municipal de Educação, cujo objeto é o “**credenciamento de microempreendedores individuais – MEI para a prestação de serviços tais como: coletor de resíduos não perigosos, guardador de móveis, motorista independente, digitador, mecânico de veículos independente, podador, no valor de R\$ 6.613.776,00**”, **ACORDAM** os Membros do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, em sessão plenária realizada nesta data, **à maioria**, na conformidade do voto vista do **Conselheiro Fernando Rodrigues Catão** em **CONHECER** do presente **Recurso de Apelação**, posto que atendidos os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **CONCEDER-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, no sentido de **JULGAR IRREGULAR** a **Chamada Pública nº 007/2023**, e contratos dela decorrentes, realizados pela Prefeitura Municipal Patos, sob a responsabilidade do Prefeito, **Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho** e da **Sr.ª Adriana Carneiro de Azevêdo**, Secretária Municipal de Educação; **MANTER** incólumes os itens “4” a “9” do **Acórdão AC1 TC 2.766/2023**; e, **ENCAMINHAR** o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional à **PRESIDÊNCIA** deste Tribunal, para a adoção das providências cabíveis, que, inclusive, já conta com a elaboração do Relatório da Auditoria; e, **à unanimidade**, para **EXCLUIR** os itens de “2” e “3” do **Acórdão AC1 TC 2.766/2023**.

Feito esses esclarecimentos, a Auditoria passa a analisar a peça recursal:

Da leitura do presente recurso, constata-se que o gestor não apresentou nenhum fato novo digno de nota, ou seja, utilizou fundamentação semelhante àquela apresentada em sede de recurso de apelação, analisada por esta Unidade Técnica, respectivamente, às fls. 4705/4810 e 4817/4834, que deu azo ao acórdão supracitado.

Desse modo, o credenciamento em epígrafe, com características de *pejotização*¹, além das demais eivas consignadas nos relatórios técnicos que instruem este e o Processo TC nº 01513/23, indiscutivelmente, maculam o procedimento e os atos subsequentes.

¹O termo *Pejotização* surge da denominação Pessoa Jurídica. É um recurso já utilizado por muitas empresas, que estabelece que o empregado deva constituir ou apresentar pessoa jurídica em nome próprio ou no quadro societário, com vistas a desvirtuar relação tipicamente empregatícia. (<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/pejotizacao>)

No entanto, não se pode olvidar que a Lei nº 13.467², de 13/07/2017, flexibiliza as relações de trabalho no campo da iniciativa privada e, posteriormente, estendeu-se à administração pública por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Nesta esteira, a Presidência da República editou o Decreto nº 9.507/2018³ que, entre outras providências, definiu limitações para as terceirizações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Por sua vez, a Auditoria destaca a vedação imposta no art. 3º, IV da norma supradita:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (original sem grifo)

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Como se nota, não obstante a regra geral para investidura em cargo ou emprego na administração pública ser através da aprovação em concurso público, à luz do art. 37, II da Constituição Federal, é lícita a terceirização de atividades acessórias/instrumentais, contudo algumas situações precisam ser observadas, melhor dizendo, a execução indireta é proibida, entre outros casos, quando os serviços são abrangidos pelo quadro de pessoal do órgão e cuja extinção não foi providenciada na forma da lei, consoante excerto do Parecer nº 251/24 da lavra da ilustre Procuradora, Dra. Elvira Samara Pereira Oliveira, em 29/02/2024, nos autos do Processo TC nº 03682/23 que trata de matéria análoga:

“De se ressaltar que uma atividade, ainda que tenha nítido caráter acessório, quando é regulamentada e abrangida pelo quadro de pessoal do órgão, havendo previsão de cargos, e de atribuições próprias, a possibilidade de terceirização deixa de existir, sendo imprescindível o concurso público para admissão. Tome-se como exemplo alguns serviços de informática, que tem caráter instrumental para a municipalidade. Mas, se o Município já possui em

² Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

³ O Decreto nº 95074/18 revogou o Decreto nº 2.271/97.

sua estrutura administrativa uma carreira própria, com cargos e atribuições para técnicos de informática, o provimento de tais cargos deve-se dar necessariamente mediante aprovação prévia em concurso público.

Não se está aqui a sugerir que a Administração Pública está impedida de reformular a estrutura do seu quadro de pessoal com vistas a extinguir os cargos efetivos de Agente de Serviços Gerais. Obviamente que não está. Entretanto, enquanto a gestão municipal não providenciar a extinção desses cargos, na forma da lei, isto é, mediante ato normativo adequado, não está autorizada a contratar servidores, sem concurso, para o exercício das atribuições de serviços gerais, por meio da terceirização." (original sem

Por conseguinte, realizou-se pesquisa junto ao SAGRES MUNICIPAL *ON LINE* e constatou-se que na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Patos existem cargos de provimento efetivo semelhantes aos postos de serviços objeto do credenciamento em pauta, veja-se, pois:

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
1	SERVIÇO DE COLETOR DE RESÍDUOS NÃO – PERIGOSOS	150
2	SERVIÇO DE GUARDADOR DE MÓVEIS	80
3	SERVIÇOS DE MOTORISTA INDEPENDENTE	35
4	SERVIÇOS DE DIGITADOR	50
5	SERVIÇOS DE MECÂNICO(A) DE VEÍCULOS INDEPENDENTE	4
6	PODADOR	6

Fonte: Processo TC nº 01513/23, fl. 11

 Início Municipal ▾ Sobre Ajuda Exercício 2024 ▾ Patos  ▾						
Servidores						
Unidade Gestora Tipo de Cargo Cargo						
Agrupamentos	CPF	Servidor	Soma(Vantagens (Bruto))	Data de admissão	Matrícula	
				dd/mm/aaaa		
▼ Prefeitura Municipal de Patos (247) R\$ 5.235.309,21						
▼ Efetivo (247) R\$ 5.235.309,21						
> Vigilante (72) R\$ 1.360.224,80						
> Gari (58) R\$ 1.364.314,63						
> Motorista Clt (6) R\$ 143.113,30						
> Vigia (57) R\$ 1.205.599,32						
> Motorista Classe I (11) R\$ 247.699,77						
> Motorista (19) R\$ 429.031,29						
> Vigilante Noturno EF (13) R\$ 230.807,72						
> Gari Clt (4) R\$ 71.202,56						
> Jardineiro (6) R\$ 129.148,74						
> Motorista Classe Ii (1) R\$ 54.167,08						

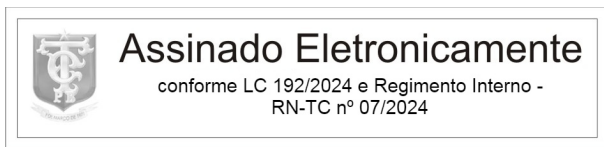
Destarte, a Auditoria entende que as alegações trazidas à baila pelo apelante não têm o condão de elidir as irregularidades apuradas quando do exame da Chamada Pública nº 07/23, visto que são insanáveis e, por conseguinte, contaminam todos os atos subsequentes,

III- CONCLUSÃO

À vista do exposto e tudo mais que instrui o feito, a Auditoria entende que o presente recurso de apelação deve ser conhecido em razão de sua legitimidade e tempestividade, no entanto, quanto ao mérito seja-lhe negado provimento, mantendo-se os termos do Acórdão AC1 TC nº 01829/24, às fls. 4932/4936 dos presentes autos.

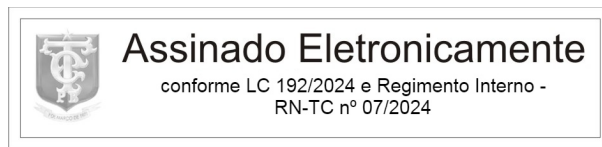
É o relatório.

Assinado em 28 de Novembro de 2024



Ana Cláudia Franco Vieira Bandeira
Mat. 3703274
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Assinado em 28 de Novembro de 2024



Ana Tereza Maroja Pôrto do Vale
Mat. 3703304
CHEFE DE DIVISÃO