



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 510601/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PORECATU
INTERESSADO: ALEX TENAN, FABIO LUIZ ANDRADE, MUNICÍPIO DE PORECATU
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 637/23 - Tribunal Pleno

Representação. Supostas irregularidades na contratação direta de profissionais, sem licitação, concurso público ou processo de seleção simplificado. Pela Procedência Parcial do pleito com recomendação, multa e comunicação ao MPE-PR.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, formalizada por Alex Tenan, Vereador do Município de Porecatu, na qual alega possíveis irregularidades na contratação direta de diversos profissionais, sem licitação, concurso público ou PSS (Processo de Seleção Simplificado) na gestão do atual prefeito do Município Porecatu Fabio Luiz Andrade.

Aduz o Representante que houve contratação por RPA (Requisição de Pagamento Autônomo), pelo chefe do executivo, de terceiros como autônomos sem a devida previsão legal, ou seja, na ausência de concurso público ou mesmo processo de seleção simplificado (PSS) (peça 3).

Alega haver inúmeros casos de contratações de “autônomos”, contrariando a Constituição Federal e os Princípios da Administração.

Informou que no ano de 2021, foram identificados alguns pagamentos de RPAs seguidos e reiterados mensalmente, contratados sem concurso público conforme abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Adriana Feliciano dos Santos, Aline Deisy Lucena da Silva, Amanda Honório de Oliveira, Bruno Francisco Batista Pereira, Claudia Regina Tavano Donato, Claudio Fock, Edina Pereira de Matos Alcântara, Elenice Adriana Rodrigues de Lima, Erick Garcia Pereira, Jeferson Antonio Siqueira, João Pereira Santana, José Aparecido Sampaio, José Carlos da Silva, Kelvin Fernando Gonçalves, Lucas Gabriel Azevedo da Silva, Luis Ribeiro Gandra, Marcelos Santos da Silva, Marcia Aparecida Fontanez, Marino de Araújo, Otaviano Pereira dos Santos, Pamela Guido Villela, Ragna Cristina Picolo, Severino Alves da Silva, Thiago Brito Azevedo dos Santos e Valdir do Nascimento.

Asseverou que o Controle Interno do Município alertou o Prefeito, por meio da Recomendação Administrativa nº 004/2019, para não realizar a contratação via RPA: “(...) recomenda ao Prefeito Municipal que se abstenha de fazer qualquer tipo de contratação de pessoal sem que seja realizado um concurso público ou um processo licitatório para possíveis terceirizações, se abstendo de realizar qualquer tipo de contratação através de RPA como vem ocorrendo”.

Afirma que não existe registros de que tenha sido realizado concurso público, tendo continuado o ente a contratar por meio de RPA.

Expôs que em 2020 e 2021, o Controle Interno do Município por meio das Recomendações Administrativas nº 003/2020 e nº 001/2021, reiterou as recomendações ao Município de Porecatu, entretanto a pratica foi mantida, levando a uma 4ª notificação enviada pelo Controle Interno em 30/03/2021, Recomendação Administrativa nº 002/2021.

O Representante juntou aos autos vários documentos (peças 4 a 120).

Por meio do Despacho n.º 711/21-GCFAMG (peça 122), o Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu a presente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Representação, determinando a inclusão do Prefeito Fabio Luiz Andrade no rol interessados e sua citação para apresentar documentos e defesa.

Em manifestação, o Prefeito de Porecatu Fabio Luiz Andrade (peça 136) alegou que, o Representante é seu adversário político, e que desde que assumiu o mandato de vereador do Município tem formalizado denúncias contra sua administração, inclusive uma delas tramitando por meio de Notícia de Fato nº 0114.21.000272-0 perante o Ministério Público da Comarca de Porecatu.

Da mesma forma, informou que um pedido de abertura de Comissão Processante foi aberto na Câmara de Vereadores de Porecatu, restando arquivado por entenderem as necessidades das contratações.

Alega que o Município de Porecatu conta com um índice de gasto de pessoal no percentual de mais 54%, o que ultrapassa o limite permitido, razão pela qual, afirma a impossibilidade da realização de concurso público ou processo seletivo para suprir a falta de funcionários.

Com relação às contratações e pagamentos realizados por RPA, elencadas pelo Representante, apresentou a justificativa individual de cada um desde 2017 a 2021 (peça 136, fls. 3 a 22).

No que tange às ações do Município para baixar o índice de gasto com pessoal, asseverou que o ente vem realizando diversas diligências como uma emenda à Lei Orgânica, que prevê a aposentadoria como motivo de vacância do cargo, e o processo de PDV (Pedido de Demissão Voluntária) em trâmite na Câmara dos Vereadores.

Os documentos e manifestação apresentados foram recebidos por meio do Despacho nº 942/21 – GCFAMG (peça nº 139). Além disso, o d. Relator determinou o encaminhamento do feito à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 5074/21 (peça 140), opinou pelo “*encaminhamento de ofício à 1ª*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Promotoria de Justiça de Porecatu e 2ª Promotoria de Justiça de Porecatu – atuantes na fiscalização da administração pública – solicitando informações sobre a Notícia de Fato nº 0114.21.000272-0, em especial, quanto ao objeto de apuração e o andamento já dado naqueles autos”.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 962/21 (peça 142), acompanhou a Unidade Técnica. Pontuou que, após apresentadas as informações e emitido novo parecer técnico, oportunamente a Coordenadoria de Gestão Municipal deverá: “(i) apresentar o histórico de evolução de gastos com pessoal do Município de Porecatu; (ii) indicar a existência de procedimentos nesta Corte de Contas envolvendo gastos com pessoal do Município em liça; bem assim (iii) arrolar o valor total despendido com contratações diretas remuneradas por RPA, certificando se a classificação contábil adotada está adequada aos termos da LRF e se as funções desempenhadas pelos contratados se amoldam à modalidade de contratação adotada, ou se deveriam ser precedidas de Testes Seletivo/Concurso Público, considerando como marco inicial dos levantamentos o exercício de 2017, primeiro ano da gestão do Representado, Sr. Fábio Luis Andrade”.

Por meio do Despacho nº 141/22- GCFAMG (peça nº 143), o d. relator, entendeu não ser cabível o simples arquivamento e informou que foi verificada em consulta ao site do Ministério Público do Estado em 15/02/2022 que a Notícia de Fato nº 0114.21.000272-0 foi arquivada. Desta forma devolveu os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para emissão de instrução conclusiva.

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal por meio da Instrução nº 789/22 (peça 144), opinou pela procedência da Representação, com a intimação do Representado para informar o nome do beneficiário, data de pagamento, valor do pagamento, natureza dos serviços pagos e a natureza da vinculação do beneficiário com o município, apontando, caso haja, o instrumento jurídico correspondente, para fins de apuração do dano ao erário.

O d. Relator, através do Despacho nº 176/22 – GCFAMG (peça 145), antes de decidir a diligência proposta pela Unidade Técnica, determinou o encaminhamento ao Ministério Público de Contas para manifestação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 277/22 (peça 146), acompanhou a Unidade Técnica pela intimação do Município de Porecatu, acrescentando que o ente deverá arrolar o valor total despendido com contratações diretas remuneradas por RPA, desde o exercício de 2017, bem assim a classificação contábil adotada.

Pelo Despacho nº 272/22 – GCFAMG (peça 147), o d. relator, determinou o encaminhamento do feito à Diretoria de Protocolo- DP para intimação do Sr. Fabio Luiz Andrade, Município de Porecatu.

Em resposta (peça 151), o Sr. Fabio Luiz Andrade, requereu a juntada dos relatórios gerados dos anos de 2017 a 2021 referentes aos pagamentos realizados por RPA's (peças 152 a 156).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 4233/22 (peça 161), opinou pela procedência da Representação com aplicação de multas ao gestor Fábio Luiz Andrade.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 907/22 (peça 162), alegou ausentes as informações: *“referentes à data dos pagamentos descritos, à natureza dos serviços pagos e à natureza da vinculação do beneficiário com o município, bem assim não foram acostados os instrumentos jurídicos correspondentes que regulamentaram os vínculos estabelecidos, fixando o número de horas contratadas, as condições de trabalho e a quantia acordada. A classificação contábil das despesas, igualmente, também não restou informada”*.

Desta forma, requereu pela intimação do Município de Porecatu e do Sr. Fábio Luiz Andrade para esclarecimentos, informando se foram realizadas contratações via RPA no exercício em curso (2022), e encaminhando, em caso positivo, descrição contendo a natureza dos serviços prestados, bem como se foram realizados estudos recentes para verificar a viabilidade da realização de concurso público para provimento efetivo dos cargos vagos, especialmente diante da constatação de que o índice de despesas com pessoal não é impeditivo para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adoção da medida, elucidando, por fim, como têm sido realizadas as reposições de pessoal, tendo-se em vista os dados apresentados no opinativo.

Pelo Despacho nº 862/22 – GCFAMG (peça 163), o d. relator, determinou o encaminhamento do feito à Diretoria de Protocolo- DP para intimação do Sr. Fabio Luiz Andrade, Município de Porecatu.

Em resposta (peça 167), o Prefeito informou que a contratação por RPA para prestação de serviços ocorreu somente para suprir as necessidades emergenciais do município, com a finalidade de atender às demandas urgentes da administração, primando sempre a prática dos princípios da eficiência e efetividade, quando se tenta alcançar a alta produtividade, agilidade, qualidade, segurança e máxima perfeição do trabalho, as adequações dos atuais serviços são as metas visadas pela administração das atividades para o apoio operacional.

Afirmou que em razão do Município por um longo período apresentar impossibilidade de efetuar contratação através de teste seletivo ou concurso público, devido ao índice com pessoal que extrapolava o limite permitido, a contratação dos referidos serviços tem sido o meio mais adequado para alcançar a meta desejada, buscando dessa forma o atendimento aos princípios da economicidade e eficiência, bem como, um elevado padrão na satisfação do interesse público.

Apresentou tabela de pagamentos RPA's no período de 2017/2022 (peça 168).

Pela Instrução nº 5796/22 (peça 175), a Coordenadoria de Gestão Municipal, conclui remetendo-se à Instrução nº 4233/22 (peça 161), reiterou o parecer opinativo pela procedência da Representação com aplicação de multas ao gestor Fábio Luiz Andrade, acrescentando:

- (i) *Pela intimação do Município, para que complemente a listagem encaminhada com os dados faltantes em relação a outros pagamentos realizados por intermédio de RPAs, conforme acima demonstrado, notadamente no que tange aos nomes faltantes e contratos relativos à contratação por intermédio de RPAs de todos os profissionais listados, conforme já determinado nestes autos;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (ii) *Pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal, para que adote, com urgência, providências no que tange à realização de concursos públicos e processos seletivos simplificados, buscando atender as necessidades do Município, bem assim a efetivação dos instrumentos jurídicos adequados a fim de conferir regularidade nas contratações diretas que se fizerem necessárias, em atendimento ao que dispõe a Lei n.º 8.666/93 e Constituição Federal, notadamente ao considerar a conduta reiterada do Município em relação a irregularidades já constatadas.*

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 1184/22 (peça 176), considerou que “*permanecem ausentes dados imprescindíveis para afastamento do dano anteriormente levantado, como os instrumentos jurídicos que regulamentaram os vínculos estabelecidos (incluindo-se aí cópias dos documentos pessoais dos contratados) e a respectiva comprovação do controle de jornadas*”. Razão pela qual deve ser mantida a conclusão exposta no Parecer 907/22(peça 162).

Pontou ainda o *parquet*, que o Prefeito se limitou a justificar a manutenção da impropriedade no exercício de 2022, estando ausentes as informações que comprovem que o Município retornou ao limite de gastos com despesa de pessoal em 12/2021 (48,09%), permanecendo assim até 06/2022 (48,63%).

Assim requereu pela expedição de determinação ao Município, *com fixação de prazo para cumprimento, para que se abstenha de realizar contratações profissionais via Recibo de Pagamento Autônomo, determinando-se, igualmente, que realize estudos e planejamentos com o fito de providenciar a deflagração do competente concurso público para provimento efetivo das vagas de seu quadro de pessoal.*

Além do exposto, pugnou pela comunicação ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de adoção de medidas judiciais de responsabilização.

O Sr. Fabio Luiz Andrade, retornou aos autos (peça 179), a fim de informar que dispensou todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA, regularizando a situação referente às contratações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Cinge a presente demanda formalizada pelo Vereador do Município de Porecatu Sr. Alex Tenan, na qual alega possíveis irregularidades na contratação direta de diversos profissionais, por intermédio de RPA, sem licitação, concurso público ou PSS (Processo de Seleção Simplificado), na gestão do atual Prefeito do Município de Porecatu Fabio Luiz Andrade.

Como regra geral, a admissão dos servidores públicos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios se dá mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

O Representado elucidou apresentando justificativa individual das contratações e pagamentos realizados por RPA desde 2017 a 2021, alegando que as referidas contratações de serviços, se deram para suprir as necessidades emergenciais do município, bem como em razão do índice com pessoal que extrapolava o limite permitido, foi a solução mais adequada para alcançar a meta desejada, buscando o atendimento aos princípios da economicidade e eficiência, de encontro ao interesse público.

Tais contratações contrariam as normas Constituição Federal, Lei 8.666/93 e Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme decisão junto a esse Tribunal de Contas através do Acórdão nº 203/20- STP, Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares:

O Tribunal de Contas, de forma reiterada, tem decidido no sentido de que as contratações por RPA só poderão ocorrer dentro de um contexto de excepcionalidade absoluta. Nesse sentido, cito trecho do Acórdão nº. 203/20-STP, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares: As atividades típicas e inerentes à atuação administrativa devem ser prestadas, em regra, por servidores do quadro próprio da administração, admitidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, por meio de aprovação em concurso público, ressalvados os cargos comissionados. O texto constitucional prevê, ainda, tanto a contratação por prazo determinado para atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público (art. 37, IX), a ser realizada por teste seletivo simplificado que atenda aos princípios da impessoalidade e moralidade, nos termos definidos em lei, quanto a realização de procedimento licitatório (art. 37, XXI) para a prestação de serviços que admitem terceirização, devendo ser observados os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Da mesma forma, o Acórdão nº 4625/17 – Tribunal Pleno, em Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, Sr. José Antônio dos Santos, sobre Recibos de Pagamento de Autônomo:

1. Se é possível o pagamento à pessoas físicas que executam serviços de natureza continua junto à Administração Pública Municipal, por intermédio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA; Não é possível, uma vez que a natureza contínua dos serviços pressupõe a existência de um vínculo empregatício com a Administração, o que, por si só, refuta a possibilidade de pagamento à pessoas físicas por meio de Recibos de Pagamento de Autônomo – RPA.

Na mesma esteira, o Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerrén do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Relatório de Auditoria Governamental – TCE-RJ nº 202.130-9/21, argumenta: “ *No que tange à modalidade de contratação levada a efeito, qual seja, a de pessoa física para prestação de serviço, com remuneração via RPA, registre-se ser a mesma adequada à arregimentação de profissionais liberais, sendo viável, apenas, quando atender, dentre outros, os seguintes*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

requisitos: serviços de natureza eventual, prazo determinado, inexistência de hierarquia entre contratante e contratado, inexistência de controle de frequência e horário do contratado e não pagamento de salário”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu pela procedência Representação, com a aplicação de multa ao gestor, Fábio Luiz Andrade, acrescentando ainda pela intimação ao Município a fim de complementar informações faltantes em relação a outros pagamentos realizados por meio de RPA. Opinou ainda, pela expedição de determinação à Prefeitura Municipal para adoção de providências quanto à realização de concursos públicos e processos seletivos simplificados em atendimento à Lei nº 8666/93 e a Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por sua vez considerou que os dados permaneciam ausentes, dados imprescindíveis para afastamento do dano anteriormente levantado, como os instrumentos jurídicos que regulamentaram os vínculos estabelecidos, mantendo assim a conclusão exposta no Parecer 907/22 (peça 162), da mesma forma considerou ausentes as informações para comprovar que o Município retornou ao limite de gastos com despesa de pessoal em 12/2021 (48,09%), permanecendo assim até 06/2022 (48,63%).

Desta forma requereu pela expedição de determinação ao Município, para que se abstenha de realizar contratações profissionais via Recibo de Pagamento Autônomo, determinando-se, igualmente, que realize estudos e planejamentos com o fito de providenciar a deflagração do competente concurso público para provimento efetivo das vagas de seu quadro de pessoal e ainda pugnou pela comunicação ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de adoção de medidas judiciais de responsabilização.

Da análise dos documentos juntados aos autos, verifico que assiste razão à Unidade Técnica e ao Ministério Público de Contas, posto que as contratações por RPA demonstradas pelo Município estão fora das possibilidades admissíveis por não serem de natureza eventual e por não ter havido o devido procedimento licitatório e realização de concurso público, deixando de atender o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, sobre as formas de acesso aos cargos públicos, atentando contra os princípios da isonomia e da impessoalidade.

Por oportuno, informou o Sr. Fabio Luiz Andrade que dispensou todos os prestadores de serviços pagos por meio de RPA, regularizando a situação referente às contratações, razão pela qual deixo a cargo de Recomendação ao Município para que nas demais contratações seja observada a adoção de realização de concurso público e processo seletivo simplificado (PSS).

III. VOTO

Assim, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** desta Representação, formulada por Alex Tenan, Vereador do Município de Porecatu, em face do Prefeito do Município Porecatu Fabio Luiz Andrade.

Ainda:

- a) Recomendação à Prefeitura Municipal para que seja observada nas próximas contratações, a realização de concursos públicos e processos seletivos simplificados em atendimento à Lei nº 8666/93 e a Constituição Federal;
- b) Multa administrativa ao gestor, Fábio Luiz Andrade, previstas nos arts. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e no art. 87, inciso V, alínea “a”, da mesma Lei;
- c) Comunicação ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de adoção de medidas judiciais de responsabilização ao Prefeito do Município Porecatu Fabio Luiz Andrade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 175-L do Regimento Interno, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e encaminhamentos pertinentes¹.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Dar **PROCEDÊNCIA PARCIAL** a esta Representação formulada por Alex Tenan, Vereador do Município de Porecatu, em face do Prefeito do Município de Porecatu, Fabio Luiz Andrade.

Ainda:

- a) Recomendar à Prefeitura Municipal para que seja observada nas próximas contratações, a realização de concursos públicos e processos seletivos simplificados em atendimento à Lei nº 8666/93 e a Constituição Federal;
- b) Aplicar multa administrativa ao gestor, Fábio Luiz Andrade, previstas nos arts. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e no art. 87, inciso V, alínea “a”, da mesma Lei;
- c) Comunicar ao Ministério Público Estadual, dentro de suas atribuições, para que possa avaliar eventual necessidade de

¹ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:

I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adoção de medidas judiciais de responsabilização ao Prefeito do
Município Porecatu Fabio Luiz Andrade

II - Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 175-L do Regimento Interno, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 30 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente