



PROCESSO TC N.º: 06733/24

Parecer nº: 01108/26

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro

Responsável: Adriano Jerônimo Wolff (ex-gestor)

Natureza: Denúncia

Exercícios: 2021 a 2024

EMENTA: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DO UMBUZEIRO. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. PREGÃO PRESENCIAL Nº 00006/2021 E CONTRATOS Nº 00039/2021 E Nº 00053/2021. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO FICTÍCIO. DESPESAS SEM COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA DE FUNÇÕES INERENTES A CARGOS EFETIVOS. PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO ORDENADOR. MULTA. RECOMENDAÇÕES. CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.

P A R E C E R

1. RELATÓRIO

Cuida-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada pela Sra. Renata Lucy Vasconcelos Fernandes (Doc. TC nº 119502/24) em face da Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro, apontando irregularidades na terceirização de mão de obra levada a efeito no período de 2021 a 2024, sob a responsabilidade do então Prefeito, Sr. Adriano Jerônimo Wolff, por meio dos Contratos nº 00039/2021 (SS Locações e Serviços Eireli) e nº 00053/2021 (Ametista Construções e Serviços Eireli), ambos oriundos do Pregão Presencial – SRP nº 00006/2021.

No Relatório Inicial (fls. 418/439), a Unidade Técnica opinou pela procedência da denúncia, elencando dez inconformidades.

O Relatório de Análise de Defesa de fls. 805/828 reestruturou os achados, concluiu pelo caráter fictício do certame e recalculou a despesa irregular imputável à Ametista de R\$ 530.337,59 para R\$ 815.117,90, mantendo, quanto à SS Locações, a suspeição de irregularidade sob o aspecto de controle e comprovação sobre o montante de R\$ 3.180.081,76.

Como esse último pronunciamento ampliou o escopo das imputações em relação ao Relatório Inicial, ao qualificar como fictício todo o procedimento licitatório e ao majorar o débito atribuído à Ametista, este Ministério Público, em respeito ao princípio da não surpresa (art. 10 do CPC c/c art. 328 do RITCE/PB), exarou a Cota de fls. 831/832, pela qual requereu a intimação do ex-gestor para defesa específica quanto aos dois pontos inovadores: o processo licitatório fictício (item 3.1) e as despesas irregulares em favor da Ametista, no valor de R\$ 815.117,90 (item 3.3).

Sobrevindas as manifestações defensivas de teor idêntico (Docs. TC nº 79503/25 e 79560/25), a Auditoria, em estrito cumprimento à delimitação fixada na Cota, restringiu sua análise de mérito a esses dois itens e, no Relatório de Análise de Defesa de fls. 1212/1220, manteve ambas as conclusões, posicionando-se pela procedência da denúncia, com a permanência das oito irregularidades adiante examinadas.

Em seguida, por impulso do relator, aportaram os autos a este MPC para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no essencial. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

- ***Processo licitatório fictício verificado na instrução do Pregão Presencial nº 00006/2021;***

Sustenta a defesa que o certame obedeceu ao critério de julgamento por itens e que a contratação de proponentes distintos seria praxe administrativa,

aduzindo que o quadro comparativo elaborado pela Auditoria teria caráter meramente sintético e que cada item fora analisado de forma autônoma, declarando-se vencedora a proposta de menor preço unitário.

A prova documental confirma a simulação do certame. O Termo de Adjudicação (fl. 374), o Relatório de Julgamento (fls. 375/376) e a Homologação subscrita pelo próprio ex-prefeito (fl. 383) declararam a empresa SS Locações e Serviços Eireli única e integral vencedora do objeto, pelo valor global de R\$ 1.095.000,00, sem qualquer divisão por itens.

A despeito dessa homologação integral, o Município fracionou o objeto e contratou parte dele com a Ametista Construções e Serviços Eireli, segunda colocada no certame, por meio do Contrato nº 00053/2021, adotando os preços da proposta inicial da Ametista e desconsiderando a fase de lances verbais. Não houve recusa nem desistência motivada da adjudicatária a justificar a convocação de remanescente. O fatiamento posterior de um lote formalmente adjudicado como indivisível, sem lastro no resultado do julgamento, revela que o certame não produziu efeito real, pois as contratações finais não guardaram correspondência com aquilo que se homologou.

A tese da defesa, de que o julgamento se dera por itens e de que a adjudicação a proponentes distintos seria praxe, não se sustenta diante dos próprios atos do processo licitatório, que trataram o objeto como único e adjudicaram a totalidade a uma só licitante.

Configura-se, assim, ofensa aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, com desvio de finalidade que caracteriza a simulação do Pregão Presencial nº 00006/2021, razão por que cabe a aplicação de multa ao responsável com fulcro no art. 100, inciso I, da LOTCE, sem prejuízo da expedição de recomendações para que não torne a repetir a falha.

- ***Despesas irregulares sob o aspecto formal de controle e falta de comprovação de R\$ 3.180.081,76 em favor da empresa SS Locações e Serviços Eireli;***

- ***Despesas irregulares com imputação de débito de R\$ 815.117,90 em favor da empresa Ametista Construções e Serviços Eireli, em razão de invalidade contratual, contradição no 2º Aditivo e extrapolação do valor pactuado sem aditivo de valor;***
- ***Omissão culposa no dever de fiscalização da execução contratual do fornecimento de mão de obra temporária terceirizada;***

Alega a defesa que os pagamentos contavam com cobertura contratual regular, que eventuais falhas seriam de caráter meramente formal e que a contraprestação física dos serviços de mão de obra ocorreria de forma regular, de modo que a imputação de débito ensejaria enriquecimento ilícito da Administração. Invoca, ainda, o REsp 1.882.769/SE do Superior Tribunal de Justiça e a vedação ao enriquecimento sem causa, além de sustentar que eventuais discrepâncias entre o valor pago e o repassado aos trabalhadores não lhe seriam imputáveis.

Ocorre que, àqueles que administram ou gerenciam valores públicos, dado o seu dever de prestar contas, a culpa é presumida, cabendo-lhes o ônus probatório, em consonância com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Nosso grifo)

Nessa mesma esteira se coaduna a farta jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão

nº 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova” (TCU — Acórdão nº 8/2006, Tomada de Contas Especial, Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

Destarte, uma vez que a Administração Pública está adstrita à legalidade, caberia ao responsável demonstrar que agiu em conformidade com a lei, desincumbindo-se do ônus probatório que lhe cabia. A propósito, os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que o pagamento da despesa pública somente se efetua após regular liquidação, e que esta consiste na verificação da origem, do objeto e da importância exata a pagar. Trata-se de exigência que incumbe ao ordenador de despesa cumprir e demonstrar, não ao órgão fiscalizador suprimir.

O responsável limitou-se a juntar empenhos, notas fiscais genéricas e comprovantes de transferência bancária, deixando de apresentar aquilo que a Auditoria expressamente requereu e que permitiria vincular cada pagamento ao objeto contratado, isto é, a relação nominal dos funcionários por posto, as faturas discriminadas, a folha resumo da GFIP ou da DCTF-Web e os comprovantes de recolhimento previdenciário e de FGTS. Sem esses elementos, não é possível aferir a que título e em que medida os valores pagos corresponderam ao objeto pactuado.

Some-se a isso o descompasso entre o preço faturado, composto com todos os encargos de vínculo celetista (INSS, FGTS, salário-educação, férias e décimo terceiro), e a realidade apurada in loco, de trabalhadores sem registro, remunerados via PIX em valores em torno de meio salário mínimo, o que indica que parcela expressiva do custo embutido nos preços não teve contraprestação real. A própria defesa, ao sustentar que as diferenças entre o valor pago pela Prefeitura e o repassado aos trabalhadores não lhe seriam imputáveis por ausência de ingerência sobre a distribuição interna da empresa, admite o descolamento entre o custo faturado e a contraprestação efetiva.

Essa impossibilidade de comprovação não é por acaso, mas resultado direto da omissão do gestor no dever de fiscalizar a execução dos contratos. A diligência realizada no Município constatou a ausência de qualquer mecanismo de acompanhamento da prestação dos serviços, a ponto de a Prefeitura não

dispor sequer da relação dos empregados que as contratadas mantinham à sua disposição. Soma-se que os pagamentos correram, por quase todo o período examinado, de forma completamente alheia aos instrumentos contratuais, em valores e a beneficiários que não correspondiam ao pactuado, o que confirma a inexistência de fiscalização efetiva e atrai a responsabilidade do gestor também sob esse fundamento.

Houve efetivo desembolso do erário quanto a ambos os contratos, conforme a consulta ao Sagres reproduzida na instrução, que discrimina, ao lado do empenhado, o efetivamente pago. Como o débito tem natureza reparatória e pressupõe dano, sua base deve ser o valor efetivamente pago, e não o empenhado.

Em relação à **Ametista**, do total de R\$ 815.117,90 empenhado no período de 2021 a 2024, **foram efetivamente pagos R\$ 791.386,41**, conforme apurado no Relatório de Análise de Defesa em fl. 816. Nesse sentido, diverge-se, no ponto, do Relatório de Análise de Defesa, que fixou a imputação pelo valor empenhado, impondo-se corrigi-la para R\$ 791.386,41 e remanescendo a diferença de R\$ 23.731,49 (empenho não liquidado ou não pago) como irregularidade sem repercussão de débito, à falta de desembolso a ressarcir.

Reforça a imputação, no caso da Ametista, o núcleo incontroverso de R\$ 297.526,71 executado entre agosto e outubro de 2024, após o termo final da vigência contratual em 01/08/2024, despesa desprovida de qualquer cobertura contratual. A contradição do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 00053/2021 (fls. 499/500), que, embora prorrogasse a vigência por doze meses a contar de 01/08/2023, consignou o termo final em 31/12/2024, não estende validamente a avença para além de 01/08/2024, tratando-se de evidente erro material incapaz de conferir amparo aos pagamentos posteriores.

Quanto à **SS Locações e Serviços Eireli**, aplica-se o mesmo fundamento e o mesmo critério. A ausência de comprovação da regular aplicação, idêntica à verificada quanto à Ametista, alcança a integralidade das despesas pagas, motivo por que o débito corresponde ao valor efetivamente pago de **R\$ 3.054.811,76**, tal como apurado pela própria Auditoria à fl. 817, e

não ao empenhado de R\$ 3.180.081,76. A execução do contrato, ademais, revelou-se desconforme, com pagamentos anteriores à assinatura e posteriores ao término da vigência do Contrato nº 00039/2021 e valores mensais superiores ao preço pactuado, sem que o gestor houvesse apresentado a documentação apta a comprovar a boa e regular aplicação.

O débito deve ser imputado exclusivamente ao ordenador da despesa, Sr. Adriano Jerônimo Wolff, a quem competia comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e assegurar a fiel execução dos contratos, sem prejuízo do direito de regresso do erário, ou do próprio responsável que vier a ressarcir-lo, contra as empresas Ametista Construções e Serviços Eireli e SS Locações e Serviços Eireli, pelas quantias que a elas indevidamente reverteram.

A defesa invoca os arts. 20, 22 e 28 da LINDB para afastar a responsabilização à míngua de dolo ou erro grosseiro e de consideração das dificuldades reais do gestor. A distinção entre as duas medidas ora propostas responde ao argumento. O débito tem natureza reparatória e independe de culpa grave, pois quem não comprova a boa e regular aplicação dos recursos responde pela recomposição do dano, ainda que sua conduta não configure dolo ou erro grosseiro, de modo que o art. 28 da LINDB, que condiciona a responsabilização pessoal por sanção, não afasta o dever de ressarcir.

A multa, essa sim de natureza sancionatória, sujeita-se ao filtro do art. 28. No caso, o pressuposto está presente, pois o fatiamento de lote adjudicado como indivisível e a contratação de licitante não vencedora, com preços que ignoraram a fase de lances, não se explicam por dificuldade operacional, configurando, no mínimo, erro grosseiro. Os obstáculos reais a que alude o art. 22 não justificam pagar empresa fora da vigência contratual nem simular o resultado de um certame, que são escolhas, e não contingências da gestão. Nesse sentido, faz-se imperioso a aplicação da pena pecuniária com fulcro no art. 100, incisos I e II da LOTCE-PB.

- ***Falha no envio dos contratos e aditivos referentes ao Pregão Presencial - SRP nº 0006/2021, descumprindo o art. 5º da RN-TC nº 09/16 e o art. 5º da RN-TC nº 01/23;***

- ***Descumprimento das exigências de transparência ativa estipuladas pela RN-TC nº 04/2024 e pela Lei de Acesso à Informação;***

Reúnem-se essas duas inconformidades por cuidarem de deveres instrumentais de transparência, tanto perante esta Corte quanto perante a sociedade, atacados pela defesa sob o mesmo argumento de que se trataria de mero atraso a comportar simples recomendação, ante a inexistência de dolo ou de embaraço à fiscalização.

No que toca à remessa dos contratos e aditivos, a juntada dos documentos como anexo da defesa não supre o dever estabelecido no art. 5º da RN-TC nº 09/16, quanto ao contrato e ao primeiro aditivo, e no art. 5º da RN-TC nº 01/23, quanto ao segundo aditivo, porquanto essas resoluções fixam forma e prazo próprios de envio a esta Corte, que não se confundem com a apresentação tardia no bojo de um processo já instaurado.

Quanto à transparência ativa, o art. 9º da RN-TC nº 04/2024 e os arts. 3º, 6º e 8º da Lei de Acesso à Informação impõem a divulgação de dados corriqueiros da execução dos contratos de terceirização, que a Administração necessariamente detém em seus controles, sem que a defesa houvesse indicado qualquer providência concreta adotada para cumpri-los, limitando-se a invocar dificuldades genéricas. Na mesma linha, o descumprimento do art. 10 da referida resolução, pelo empenhamento das despesas em tipo de meta incompatível com a sua real natureza de despesa de pessoal, dificulta a identificação e o controle desses gastos, sem alterar-lhes a natureza.

O pedido de simples recomendação não aproveita ao responsável. A falha não se apresenta como atraso pontual e isolado, mas se insere no mesmo quadro de simulação do certame e de execução desconforme dos contratos, do que resulta a subsistência das irregularidades e a sua repercussão na multa (art. 100, inciso I).

- ***Terceirização indevida de funções finalísticas e rotineiras de pessoal, em violação ao princípio constitucional do concurso público;***

Sustenta a defesa a licitude da terceirização, com apoio na tese do Tema 725 do STF e no Acórdão nº 1.184/2023 do Tribunal de Contas da União, aduzindo que as contratações visaram a suprir necessidades temporárias e funções de apoio compatíveis com a execução indireta, e que a

existência de cargos efetivos não afastaria, por si, a legitimidade da terceirização.

A tese não se ajusta ao que a instrução apurou. O Tema 725 do STF admite a terceirização de atividade-meio ou acessória, mas não autoriza a substituição, por mão de obra terceirizada, de funções inerentes a cargos de provimento efetivo integrantes do plano de pessoal do Município. As informações do Sagres demonstram que os cargos de Agente Administrativo e de Auxiliar de Serviços Gerais compõem o quadro efetivo, estavam providos por servidores concursados e contavam, inclusive, com concurso público vigente à época das contratações, o que evidencia o desvio da terceirização para o desempenho de atribuições próprias de cargos efetivos, em burla ao art. 37, II, da Constituição Federal, ao art. 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018 e ao art. 7º da RN-TC nº 04/2024.

Tampouco socorre a defesa o Acórdão nº 1.184/2023 do TCU, que condiciona expressamente a execução indireta à circunstância de os serviços não constituírem atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, ressalva não observada no caso. Permanece, pois, a irregularidade, razão pela qual cabe aplicação da multa prevista no art. 100, inciso I, da LOTCE-PB.

- ***Não recolhimento do tributo municipal de ISSQN nas faturas de mão de obra terceirizada, descumprindo a LRF e a Lei Complementar nº 116/2003;***

A instrução apurou que o Município deixou de recolher aos seus cofres o ISSQN incidente sobre as faturas de mão de obra terceirizada, no montante de R\$ 76.923,96, apurado à alíquota de 2% sobre os valores pagos às duas contratadas entre 2021 e 2024, dos quais R\$ 15.827,73 relativos ao Contrato nº 00053/2021 e R\$ 61.096,24 ao Contrato nº 00039/2021. A partir daí, a Auditoria tratou a matéria como desatendimento a requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, à luz do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que erige a instituição e a efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente à condição de exigência da gestão fiscal responsável.

A defesa contrapõe que o ISSQN seria devido no município da sede da empresa prestadora, e não no do local da prestação, invocando o

entendimento do Superior Tribunal de Justiça segundo o qual a competência para a cobrança é a do estabelecimento prestador, não bastando o mero deslocamento da mão de obra para atrair a incidência ao município tomador.

A tese fazendária adotada pela Auditoria encontra amparo na própria Lei Complementar nº 116/2003. Embora a regra geral do art. 3º, caput, fixe a competência no estabelecimento prestador, o fornecimento de mão de obra, objeto dos contratos, corresponde ao subitem 17.05 da lista anexa, hipótese em que o próprio legislador complementar, no inciso XX do art. 3º, deslocou a incidência para o estabelecimento do tomador. Os precedentes invocados pela defesa cuidam da regra geral e não enfrentam, de modo específico, essa exceção, razão por que não infirmam, por si, a conclusão da instrução.

Ainda assim, a questão gravita em torno da sujeição ativa de tributo municipal, cuja apuração, constituição do crédito e cobrança competem à própria Fazenda do Município tomador e se resolvem na via administrativo-tributária e, se for o caso, na judicial. Por isso, sem prejuízo do impacto do tema sobre a receita municipal, o seu equacionamento deve dar-se por via de recomendação ao atual gestor, para que promova a apuração e, sendo devido, a cobrança do ISSQN incidente sobre os contratos de terceirização, sob pena de responsabilidade, na forma da conclusão.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições, opina pelo(a):

1. **CONHECIMENTO** e, no mérito, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da denúncia;
2. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao ordenador da despesa, Sr. Adriano Jerônimo Wolff, no valor efetivamente pago de R\$ 791.386,41 relativo à empresa Ametista Construções e Serviços Eireli e de R\$ 3.054.811,76 relativo à empresa SS Locações e Serviços Eireli, ante a ausência de

comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo do direito de regresso contra as referidas contratadas;

3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável, com fulcro no art. 100, incisos I e II, da LOTCE;
4. **EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES** ao atual gestor, sob pena de responsabilidade, para que promova o recolhimento do ISSQN incidente sobre as faturas de mão de obra terceirizada e observe rigorosamente os critérios de julgamento, adjudicação e homologação das licitações, a regularidade da execução contratual e as exigências de transparência ativa;
5. **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público do Estado da Paraíba e ao Ministério Público do Trabalho, para a apuração, nas respectivas esferas, dos indícios de improbidade e das contratações precárias de trabalhadores pelas empresas contratadas.

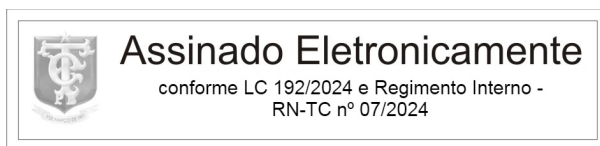
É o parecer.

João Pessoa, 10 de agosto de 2026.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO

Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB

Assinado 10 de Agosto de 2026 às 10:14



Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR