VOTO GC-5

PROCESSO: **TCE-RJ Nº 111.327-2/24**
ORIGEM: **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
ASSUNTO: **PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA**

PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA APRESENTADA PELA SGE. DECISÕES REITERADAS DESTE TRIBUNAL NO SENTIDO DE QUE A CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM REMUNERAÇÃO POR INTERMÉDIO DE RECIBO DE PAGAMENTO DE AUTÔNOMO (RPA), É ILEGAL QUANDO PRESENTE ALGUMA DAS SEGUINTES CIRCUNSTÂNCIAS: SERVIÇO DE NATUREZA NÃO EVENTUAL; SUBORDINAÇÃO DO CONTRATADO AO CONTRATANTE; EXISTÊNCIA DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA E DE HORÁRIO DO CONTRATADO; PAGAMENTO DE SALÁRIO.

ENTENDIMENTO UNIFORME NA JURISPRUDÊNCIA DESTE TRIBUNAL, REFORÇADO POR DECISÕES DE OUTRAS CORTES DE CONTAS E DO PODER JUDICIÁRIO.

APROVAÇÃO DO ENUNCIADO DE SÚMULA PROPOSTO. ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS PREVISTAS NOS ARTIGOS 133 A 136 DO REGIMENTO INTERNO, COM O POSTERIOR ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

ENUNCIADO PROPOSTO

A arregimentação de pessoa física para prestação de serviço à Administração Pública, com remuneração por intermédio de recibo de pagamento de autônomo (RPA), é ilegal quando presente alguma das seguintes circunstâncias: (i) serviço de natureza não eventual; (ii) subordinação do contratado ao contratante; (iii) existência de controle de frequência e de horário do contratado; (iv) pagamento de salário.

FUNDAMENTOS LEGAIS

Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37, incisos II, V e IX;

Leis que disciplinam o Estatuto dos Servidores Públicos e as contratações por prazo determinado no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios submetidos à jurisdição do TCE-RJ;

Decisões reiteradas deste Tribunal de Contas;

Decisões de outros Tribunais de Contas.

PRECEDENTES

Processo TCE-RJ nº 202.129-0/2021 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Ordinária – decisão de 23.05.2022, publicada em 21.06.2022);

Processo TCE-RJ nº 222.213-1/2021 (Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção Ordinária – decisão de 10.04.2023, publicada em 10.05.2023);

Processo TCE-RJ nº 222.147-6/2021 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Especial – decisão de 06.11.2023, publicada em 18.12.2023);

Processo TCE-RJ nº 222.214-5/2021 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Especial – decisão de 10.04.2023, publicada em 10.05.2023);

Processo TCE-RJ nº 229.758-8/2020 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Ordinária – decisão de 21.11.2023, publicada em 18.01.2024);

Processo TCE-RJ nº 202.130-9/2021 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Ordinária – decisão de 23.10.2023, publicada em 01.12.2023);

Processo TCE-RJ nº 226.760-0/2020 (Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria de Conformidade – Ordinária – decisão de 10.04.2023, publicada em 10.05.2023);

Processo TCE-RJ nº 240.479-5/2003 (Consulta – decisão de 02.12.2003, publicada em 19.01.2004).

FUNDAMENTAÇÃO

A Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas encaminhou este processo à Coordenadoria Geral de Gestão Documental e Distribuição, da Secretaria Geral da Presidência, noticiando a conveniência de edição de nova súmula de jurisprudência deste Tribunal, haja vista ter observado a repetição de decisões plenárias com o mesmo teor.

O enunciado proposto versa sobre a contratação de pessoa física pela Administração Pública, com remuneração por intermédio de recibo de pagamento de autônomo (RPA), a qual deve atender, dentre outros, os seguintes requisitos: serviço de natureza eventual, prazo determinado, inexistência de hierarquia entre contratante e contratado, inexistência de controle de frequência e de horário do contratado e não pagamento de salário. A redação sugerida é a seguinte:

> A arregimentação de pessoa física para prestação de serviço à Administração Pública, com remuneração por intermédio de recibo de pagamento de autônomo (RPA), é ilegal quando presente alguma das seguintes circunstâncias: (i) serviço de natureza não eventual; (ii) subordinação do contratado ao contratante; (iii) existência de controle de frequência e de horário do contratado; (iv) pagamento de salário.

Trago, a seguir, breve contextualização sobre o tema.

Inicialmente, a SGE destacou que proposta similar à presente fora veiculada nos autos do Processo TCE-RJ nº 108.179-6/22. Naquele momento, o Plenário desta Corte entendeu que a maior parte das decisões mencionadas como precedentes ainda não poderia ser considerada como decisões de mérito com trânsito em julgado, tendo em vista que ainda careciam de análise dos argumentos porventura apresentados pelos responsáveis notificados. Todavia, no estágio atual dos processos referenciados naquela oportunidade, o órgão entendeu pela possibilidade de renovação da proposta.

A SGE noticiou que o acompanhamento dos Acórdãos exarados pelo Colendo Plenário desta Corte – exemplificado por decisão proferida na Sessão Plenária de 23/05/2022, nos autos do Processo TCE-RJ nº 202.129-0/21 –, evidenciou a consolidação do entendimento no sentido de que a contratação de pessoa física pela Administração Pública, com remuneração por intermédio de recibo de pagamento de autônomo (RPA), deve atender, dentre outros, os seguintes requisitos: serviço de natureza eventual,

prazo determinado, inexistência de hierarquia entre contratante e contratado, inexistência de controle de frequência e de horário do contratado e não pagamento de salário.

Desse modo, em uma interpretação a *contrario sensu*, considerou-se que é possível afirmar que a arregimentação de pessoa física para prestação de serviço à Administração Pública, com remuneração por intermédio de RPA, é ilegal quando presente alguma das seguintes circunstâncias: serviço de natureza não eventual; subordinação do contratado ao contratante; existência de controle de frequência e de horário do contratado; pagamento de salário.

A SGE aduziu que, em um primeiro momento, foi identificada a utilização irregular de RPA no âmbito de diversos municípios jurisdicionados, o que deu ensejo às decisões exaradas por esta Corte no bojo dos processos de auditoria apontados como precedentes. Posteriormente, a mesma prática também passou a ser verificada, em grande escala, no âmbito estadual, notadamente na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e na Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o que motivou a deflagração de duas auditorias de acompanhamento com o objetivo de controlar a legalidade dos atos de admissão de pessoal nessas entidades, autuadas sob os Processos TCE-RJ 104.093-8/22 e 104.732-6/22, respectivamente.

Quanto ao verificado no âmbito estadual, destacou-se que, em ambos os casos, foram movimentadas quantias significativas de verbas públicas, superiores a duzentos milhões de reais, além de haver fundada suspeita de fins eleitoreiros no implemento das contratações irregulares, levando em consideração que as admissões de pessoal ocorreram em período próximo às eleições estaduais de 2022.

Acrescentou-se que, ao longo da execução de auditoria de acompanhamento realizada na UERJ (Processo TCE-RJ nº 104.732-6/22), foi constatado que a universidade, mesmo quando realiza prévio processo seletivo simplificado, muitas vezes admite os profissionais sob o rótulo de autônomos, sem a celebração de qualquer contrato formal com a mão de obra recrutada, conduta que contraria determinações da Lei Estadual nº 6.901/14, a qual menciona, por diversas vezes, a necessidade de se firmar contrato com os agentes admitidos temporariamente pela Administração Pública, constando expressamente do seu art. 4º que tais admissões devem ser efetivadas mediante contrato administrativo[1].

[1] Lei Estadual 6.901/2014. Art. 4º - As contratações de que trata esta Lei serão efetivadas mediante contrato administrativo.

A SGE trouxe a lume, ainda, decisões proferidas pelos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e de São Paulo tratando dessa questão e, ao final, considerando que estariam claramente presentes os requisitos previstos no art. 13, I e II, da Deliberação TCE-RJ nº 287/2018, afirmou que a edição de súmula sobre o tema seria conveniente e oportuna.

Analisado o tema, convém ressaltar que, nos termos do artigo 37, incisos II, V e IX, da CRFB/1988, ressalvados os provimentos dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, a admissão direta de pessoal pela Administração Pública deve se dar por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou, excepcionalmente, por intermédio de contrato de trabalho por prazo determinado, mediante processo seletivo, para atender a uma necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos estabelecidos em lei.

Inexiste, portanto, autorização constitucional para a contratação de pessoa física remunerada sob a forma de Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) para a prestação de serviços de natureza continuada, com subordinação do contratado ao contratante, controle de sua frequência e horário e pagamento de salário, assim entendida a remuneração periódica devida pelo empregador ao empregado em função dos serviços contínuos prestados.

Neste sentido, além dos precedentes desta Corte relacionados pela SGE, pode ser citado, exemplificativamente, o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO DE COBRANÇA - TÉCNICO DE ENFERMAGEM - FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA E DE URGÊNCIA DE CONTAGEM - FAMUC - CONTRATAÇÃO - PAGAMENTO POR MEIO DE RPA - NULIDADE - DIREITO À PERCEPÇÃO DE FÉRIAS, DÉCIMO TERCEIRO, ADICIONAL NOTURNO E AUXÍLIO-TRANSPORTE - AUSÊNCIA - REFORMA DA SENTENÇA.
> I - A FAMUC, na qualidade de fundação pública, deve preencher os cargos do pessoal a ela atinentes mediante a realização de certame ou, nos casos em que houver excepcional interesse público, contratar serviços em caráter provisório tão somente para atender a uma necessidade temporária.
> II - **Pessoas físicas não podem ser contratadas como prestadoras de serviços autônomos de natureza continuada à administração pública e, consequentemente, não podem ser pagas por meio de Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), por ausência de autorização legal nesse sentido**[2].
> III - Reconhecida a nulidade da contratação, ela não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação ao servidor contratado, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0079.12.022269-4/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/07/2018, publicação da

[2] Grifei.

súmula em 16/07/2018)

A medida alvitrada pela SGE parece-me adequada, visto que se trata de irregularidade identificada com frequência na administração pública de diversos municípios fluminenses e, mais recentemente, também no âmbito estadual, estando o texto proposto em linha com as reiteradas decisões já proferidas por esta Corte.

Ante o exposto, a partir dos precedentes citados na proposta da SGE e na fundamentação deste voto, com fulcro nos artigos 125 e 128 do novo Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 338/2023,

VOTO:

I – pela **APROVAÇÃO** do enunciado de súmula proposto, com o seguinte teor:

> **A arregimentação de pessoa física para prestação de serviço à Administração Pública, com remuneração por intermédio de recibo de pagamento de autônomo (RPA), é ilegal quando presente qualquer uma das seguintes circunstâncias: (i) serviço de natureza não eventual; (ii) subordinação do contratado ao contratante; (iii) existência de controle de frequência e de horário do contratado; ou (iv) pagamento de salário.**

II – pela adoção de **providências administrativas tendentes à indexação, sistematização e divulgação do enunciado**, nos termos do disposto nos artigos 133 a 136 do Regimento Interno, com o posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
Data: 2024.11.07 16:01:55 -03:00
Local: TCERJ