

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Origem: Prefeitura Municipal de Ouro Velho

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2022

Responsável: Augusto Santa Cruz Valadares (Prefeito)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Contador: João Guilherme Guedes Machado (CRC/PE 29.089/O)

Advogado: Emerson Vasconcelos Silva Ferreira (OAB/PB 27.787)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Ouro Velho. Exercício de 2022. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Contratação temporária de pessoal passível de recomendação. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00018/24**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata do exame da **prestação de contas** anual do Senhor **AUGUSTO SANTA CRUZ VALADARES**, na qualidade de Prefeito do Município de **Ouro Velho**, relativa ao exercício de **2022**.
2. Durante o exercício de 2022 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria, a feitura de **07 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **16 alertas**.
3. Com a apresentação dessa PCA (fls. 3596/3975) e anexação de outros documentos, foi elaborado o **relatório inicial** (fls. 4073/4102), da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), sob a chancela do Chefe de Departamento ACE Gláucio Barreto Xavier.
4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria, apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

- 4.1. A prestação de contas foi encaminhada em 24/03/2023, dentro do **prazo** legal, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
- 4.2. Conforme dados do IBGE (censo 2022), o Município possui 2.918 **habitantes**;
- 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 518/2021) estimou a receita em R\$19.920.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$6.972.000,00, correspondendo a 35% da despesa fixada na LOA. Posteriormente pelas Leis 559/2022 e 565/2022 o valor foi aumentado em mais R\$5.976.000,00, perfazendo R\$12.948.000,00 de créditos autorizados, correspondendo a 65% do valor contido no Orçamento. Houve, ainda, autorização em lei para abertura de crédito adicional especial na cifra de R\$6.185.801,65, valor constante no relatório de análise de defesa (fls. 4689/4690);
- 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares (R\$12.755.197,56) e especiais (R\$6.185.801,65), totalizando R\$18.940.999,21. Quanto às fontes de recursos, a Auditoria indicou, após a análise de defesa, que os créditos adicionais utilizados obtiveram autorização legislativa e cobertura suficiente de recursos (fl. 4690);
- 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$29.069.809,99 (R\$3.855.585,42 do Fundo Municipal de Saúde - FMS), sendo R\$21.994.281,28 em receitas **correntes** (R\$2.296.881,42 do FMS), já descontada a transferência do montante de R\$3.205.612,98 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e R\$7.075.528,71 em receitas de **capital** (R\$1.558.704,00 do FMS);
- 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$28.499.718,39, sendo R\$905.560,25 com o Poder Legislativo e R\$7.378.283,23 do FMS. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$19.493.219,15 (sendo R\$905.560,25 do Poder Legislativo e R\$5.688.200,74 do FMS) em despesas **correntes** e R\$8.923.375,08 (sendo R\$0,00 do Poder Legislativo e R\$1.690.082,49 do FMS) em despesas de **capital**. Houve ainda **ajuste negativo** de R\$83.124,16;
- 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 1,96% (R\$570.091,60) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$9.940.471,47, sendo R\$372,13 em caixa e R\$9.940.099,34 em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$4.988.962,72;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

- 4.8.** Foram realizados 41 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$12.508.821,46 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016, não havendo a indicação de gastos sem licitação;
- 4.9.** Os investimentos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$4.721.376,19, correspondendo a 16,61% da despesa orçamentária total;
- 4.10.** Os **subsídios** recebidos pelo Prefeito foram de R\$180.000,00 e pelo Vice-Prefeito de R\$90.000,00, não sendo indicado excesso;
- 4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 4.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$2.562.402,21, correspondendo a **70,61%** dos recursos do FUNDEB (R\$3.628.926,69) na remuneração dos profissionais da educação básica, valor exposto no relatório de complementação de instrução (fls. 4742/4744). O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% da receita do fundo), atendendo ao máximo de 10% estabelecido no § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020;
- 4.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$4.714.398,57, correspondendo a **26,69%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$17.659.711,96;
- 4.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$3.031.832,01, correspondendo a **17,74%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$16.468.647,31);
- 4.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do **Poder Executivo** de R\$10.173.472,45, correspondendo a **46,25%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$21.994.281,28;
- 4.11.5. Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$759.835,45 (**3,45%**) totalizou R\$10.933.307,90, correspondendo **49,7%** da RCL;
- 4.12.** Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **299** servidores:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	3	3	%	3	%	3	%	%
Efetivo	92	92	%	92	%	90	-2%	-2%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Comissionado	74	81	9%	83	2%	85	2%	15%
Contratação por excepcional interesse público	88	112	27%	113	1%	114	1%	30%
TOTAL	264	295	12%	298	1%	299	%	13%

4.13. Os **relatórios resumidos** da execução orçamentária (REO) e de **gestão fiscal** (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame das exigências relativas à **Transparência da Gestão Fiscal** e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, conforme Resolução Normativa RN - TC 02/2022, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$8.550.929,16**, representando **38,87%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 57,90% e 42,09%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, apresentando um **acréscimo** de **121%** em relação ao exercício anterior (R\$3.870.392,54):

Especificação	Apurado		Limite	
	Valor (R\$)	% RCL	Valor (R\$)	% RCL
Dívida Consolidada Líquida	3.599.420,41	16,36	26.393.137,54	120,00%

Fonte: PCA

O aumento da dívida flutuante se deu, principalmente, pelos restos a pagar deixados ao final do exercício, porém, as disponibilidades financeiras foram suficientes para quitá-los.

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$905.675,04, representando **6,19%** da receita tributária do exercício anterior (R\$14.610.743,85). O repasse correspondeu a 100% do valor fixado no orçamento (R\$905.675,00);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

4.17. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

4.17.1. O Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.650.482,94, estando R\$190.453,53 abaixo do valor estimado de R\$1.841.026,47;

4.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura, tendo sido colocadas em separado, quando da análise das receitas e despesas orçamentárias;

4.20. Houve registro de **denúncia** neste Tribunal, conforme Dados Gerais do processo:

Denúncias/Representações			
Tipo	Protocolo	Subcategoria	Situação Juntada
	Proc. 07225/22	Denúncia	Anexado (Ao Proc. 09374/22)

Processo TC 09374/22:

PROCESSO TC 09374/22
Processo TC 07225/22 (anexado)

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 09374/22**, referentes à análise da Tomada de Preços 002/2022, do Contrato 018/2022 e dos Termos Aditivos (1º e 2º), materializados pelo Município de Ouro Velho, sob a responsabilidade do Prefeito, Senhor AUGUSTO SANTA CRUZ VALADARES, cujo certame foi conduzido pelo Presidente da Comissão de Licitação, Senhor ANTÔNIO HENRIQUE MENEZES NASCIMENTO, com o objetivo de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de construção de pátio de eventos e pavimentação de acesso, por período de 03 (três) meses, para atender ao Município, sendo contatada a CONSTRUTORA REALIZAR EIRELI (CNPJ 14.175.618/0001-05), cujo valor contratado foi de R\$596.551,37 e prazo de três meses, bem como do exame de denúncia, com pedido cautelar de suspensão do procedimento, manejada pelo Senhor MANUEL DANTAS VILAR (Advogado OAB/PB 10.524). **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) REJEITAR a preliminar de incompetência suscitada;

II) CONHECER da denúncia ora apreciada e **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**;

III) JULGAR REGULARES o procedimento licitatório ora examinado, o contrato e os termos aditivos dele decorrentes;

IV) RECOMENDAR o aperfeiçoamento nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Município;

V) ENCAMINHAR cópia da presente decisão à Auditoria para acompanhamento da execução da obra objeto da presente licitação no âmbito dos processos de acompanhamento da gestão;

VI) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados; e

VII) DETERMINAR o arquivamento dos presentes autos.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

4.21. Não foi realizada **diligência** no Município para a conclusão da análise.

5. Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações de estilo (fls. 4105/4110) e apresentação de defesas e documentos de fls. 4112/4660 e 4666, sendo examinados pela Auditoria que, após anexação de achados de auditoria, em relatório de fls. 4687/4698, lavrado pelo ACE Carlos Alberto Oliveira e chancelado pelo ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), concluiu pelo saneamento de algumas eivas.
7. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 4701/4704), observou e requereu:

Extrai-se da leitura do caderno processual digital haver a Unidade Técnica de Instrução, quando do exame dos documentos referentes à Prestação de Contas Anuais a cargo do Prefeito constitucional de Ouro Velho, exercício de 2022, constatado a não aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB, exceto VAAR, na remuneração dos profissionais de educação básica, tendo o Município alcançado apenas 65,90%.

Em sede de Defesa, o jurisdicionado alega, em síntese, que a Unidade Técnica retirou das despesas com a remuneração dos profissionais da Educação básica todo o valor pago com a Fonte de Recurso 1995 – Transferências do FUNDEB 70% - Complementação da União VAAT – Recursos do Exercício Corrente, por conta da classificação da fonte ou destinação de recurso 1070 – Identificação do percentual aplicado no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, informada nos demonstrativos do Tesouro Nacional, anexando ao empenhos emitidos e pagos na Ação 2145 – Manutenção da Educação Infantil VAAT – FUNDEB70.

O Órgão de Instrução assim se manifestou:

A defesa alega que as despesas com a Remuneração dos Profissionais da Educação Básica totalizaram R\$ 2.562.402,21, e a parte relativa a Outras Despesas totalizou R\$ 1.199.465,26.

No relatório inicial, a Auditoria subtraiu das despesas com o Fundeb o valor de R\$ 132.940,78, uma vez que, se não subtraísse tal valor, as despesas ficariam superiores às receitas (R\$ 3.628.926,69 – R\$ 3.761.867,47 = -132.940,78). Esse fato dar a entender que o valor de R\$ 132.940,78 não foi pago com recursos do Fundeb.

Pelo exposto, **permanece a eiva apontada**, uma vez que os argumentos da defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Ocorre que, ao menos na visão desta procuradora de contas, as conclusões pontuadas no Relatório de Análise de Defesa demandam maiores esclarecimentos, haja vista que os elementos constantes nestes autos se revelam insuficientes para emissão de parecer conclusivo com integral segurança.

Isto porque, ao se posicionar acerca da aplicação ou não do FUNDEB70, por parte da gestão do Município de Ouro Velho, exercício de 2022, o Órgão Técnico não foi cristalino se a documentação encaminhada pelo Alcaide foi efetivamente sopesada ou, alternativamente, se já havia sido considerada no cálculo inicial elaborado pela Auditoria, o que dá ensanchas a se recorrer ao comando contemplado no artigo 82 do Regimento Interno desta Corte de Contas, *in verbis*:

Art. 82. A instrução do processo é de competência da Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI, por meio de seus diferentes departamentos, cabendo-lhe reunir todas as informações indispensáveis à apreciação do feito, esclarecendo, desde logo, quaisquer situações que pareçam omissas, obscuras ou contraditórias.

§ 1º. No exercício de suas atribuições deverá a Auditoria esgotar todas as possibilidades de obtenção de elementos que contribuam para a solução daquelas situações mencionadas no caput deste artigo, inclusive junto à comunidade interessada.

§ 2º. A instrução dos processos obedecerá aos prazos estabelecidos em resolução do Tribunal, cabendo aos Relatores o acompanhamento de sua observância.

Deste modo, se faz necessária a devolução deste caderno processual à DIAGM1, com vistas ao exame minudenciado da questão suscitada neste pronunciamento no intento de subsidiar a emissão de parecer meritório por parte deste *Parquet* de Contas, com o máximo grau de segurança jurídica.

8. Petições de fls. 4707/4711 e 4716/4731.
9. Despacho desta Relatoria (fl. 4733):

DESPACHO

À DIAGM I, para anexar ao Processo TC 02612/23, com o objetivo de subsidiar a análise do requerimento do Ministério Público de Contas de fls. 4701/4704.

10. Relatório de Complemento de Instrução de fls. 4736/4749 lavrado pela ACE Luiz Moreira Gonçalves Pereira da Costa, com chancela do ACE Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), concluindo:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Por fim, ante o exposto, conclui pela **manutenção das seguintes irregularidades**, de responsabilidade do Prefeito Municipal Augusto Santa Cruz Valadares:

3.1 Aumento não justificado da contratação temporária (itens 11.2 do relatório inicial, 2.5 do relatório de análise de defesa e 2.1.2 do presente relatório de complementação de instrução);

3.2 Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social (itens 13 do relatório inicial, 2.6 do relatório de análise de defesa e 2.2.2 do presente relatório de complementação de instrução).

11. Novamente instado a se pronunciar o MPC em parecer de fls. 4752/4762 da lavra da mesma Procuradora assim opinou: *“A. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO à aprovação das contas de governo e a IRREGULARIDADE das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Ouro Velho, Sr. Augusto Santa Cruz Valadares, relativas ao exercício de 2022, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/2004, com DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL às disposições pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos; B. APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte ao referido Prefeito do Município de Ouro Velho por força do cometimento de infrações a normas legais, conforme delineado neste parecer; C. REPRESENTAÇÃO de ofício ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, com vistas à adoção das providências de jaez administrativo e/ou judicial em face das condutas assumidas pelo Sr. Augusto Santa Cruz Valadares, no atinente às contratações por excepcional interesse público/temporárias que refogem à natureza dos cargos e funções e desbordam da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional aplicável; D. REPRESENTAÇÃO de ofício à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal acerca do não recolhimento das verbas previdenciárias devidas no exercício de 2022 à totalidade e; E. RECOMENDAÇÃO à Gestão Municipal de Ouro Velho, na pessoa do mencionado Chefe do Poder Executivo, no sentido de não incorrer nas eivas, falhas, irregularidades e omissões de dever aqui escrutinadas, e de cumprir, fidedignamente, os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observar as sugestões aduzidas ao longo da instrução processual.”*
12. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 4763).

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02612/23

VOTO DO RELATOR**DA PRELIMINAR**

Pelo documento 115707/23 o Gestor atravessou petição, contendo preliminar pela qual busca afastar a sua responsabilidade em dois itens remanescentes da análise de defesa (fl. 4707):

*“Antes de adentrarmos ao mérito dos autos do processo em epígrafe é oportuno esclarecer que **o PREFEITO MUNICIPAL não pode e não deve ser responsabilizado** pelos itens 9.1 (percentual do gasto da Educação 70% do FUNDEB) e item 13 (cálculos de repasse legal previdenciário do INSS e obrigações legais não empenhadas), **tendo em vista ser algo de competência técnica e exclusiva do contador municipal, ora, 2º demandado deste processo, pelo que possui capacidade técnica para tal responsabilidade.**”*

Diante dos fatos acima, REQUER, mais uma vez, a exclusão dos itens acima narrados da responsabilidade do Prefeito.”

A Auditoria se pronunciou a respeito (fls. 4737/4738):

O gestor defende a impossibilidade de responsabilização do Prefeito Municipal pela irregularidades apontadas nos itens 9.1 (não aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB em remuneração de profissionais de educação básica) e 13 (não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social e obrigações legais não empenhadas) do relatório inicial, na medida em que infere que são atribuições de *competência técnica e exclusiva do contador municipal*.

Esta Auditoria entende que a preliminar apresentada pelo gestor não deve prosperar, uma vez que é de competência do Prefeito Municipal (a) a aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB em remuneração de profissionais de educação básica; (b) o recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social e (c) o empenhamento de obrigações legais (contribuição previdenciária patronal).

Conforme lecionam Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

(...) a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição.¹

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

É, por conseguinte, imprescindível que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

A responsabilidade do contador apenas se efetiva nas situações em que são verificados erros ou omissões na escrituração contábil e na emissão de relatórios, peças, análises, demonstrativos e demonstrações contábeis, os quais são de atribuição e de responsabilidade exclusivas do profissional da contabilidade legalmente habilitado, nos termos da 2014/ITG 2000 (R1), emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade². Ainda nestes casos, a responsabilidade pode ser conjunta (gestor + contador). Excepcionalmente, quando comprovada a culpa pessoal e exclusiva é que se fala em responsabilização do profissional da contabilidade.

Como, no caso dos autos, verificam-se irregularidades que se constituem em **obrigações do gestor municipal**, quais sejam: (a) não aplicação de no mínimo 70% dos recursos do FUNDEB em remuneração de profissionais de educação básica; (b) o não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social e (c) o não empenhamento de obrigações legais, não há sequer que se falar em responsabilidade conjunta.

Assim sendo, esta Auditoria entende que a preliminar de exclusão de responsabilidade do Prefeito Municipal suscitada **não deve prosperar**.

O Ministério Público de Contas se pronunciou sobre a preliminar suscitada.

Cabe acompanhar o entendimento da Auditoria.

DO MÉRITO

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são irritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também, elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)". (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa** (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). **As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas** (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). **Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”.** (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que a autoridade ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame do fato cogitado na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Aumento não justificado da contratação temporária.

Na análise inicial (fls. 4087/4088) a Unidade de instrução detectou o aumento no número de pessoas contratadas temporariamente ao longo do ano de 2022, observando a necessidade de justificativa mediante apresentação de: “a) *Legislação local editada para regularizar tais contratações;* b) *Realização de procedimento seletivo simplificado observando os preceitos previstos no caput do art. 37, CF;* c) *As situações atendidas com as contratações são de fato demandas extraordinárias e temporárias da administração;* d) *Publicação na imprensa oficial do extrato do instrumento contratual;* e) *Compatibilidade da remuneração paga com os preceitos legais relacionados a pessoal contratado temporariamente”.*

A defesa argumentou (fls. 4117/4119):

“*Desta feita, observamos, conforme quadro de servidores detalhado nas folhas 4087 do relatório, que na verdade a variação de contratação temporária ocorreu entre o mês de janeiro e fevereiro de 2022 (eram 88 servidores – em janeiro, aumentou para 112 servidores em fevereiro e 113 servidores em abril) permanecendo essa mesma quantidade até o final do ano, ou seja, aumento ínfimo de servidores (apenas 25 servidores). As demais contratações são cargos comissionados, de livre nomeação, e efetivos.*

Observamos ainda que *essas contratações temporárias são em áreas da saúde e educação, fatos esses de programas sociais e emergências.*

A Constituição conferiu à lei a possibilidade de estabelecer os casos de contratação temporária, outorgando certa discricionariedade para o legislador, pois estabeleceu como diretriz hermenêutica que tais admissões sem concurso público servem em princípio para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 02612/23

O próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF – considerou constitucional as contratações temporárias de funções tidas como permanentes, quando declarou constitucional, por seis votos a cinco, a Lei 10.843/04, que autorizou contratações temporárias no Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3068) ajuizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) em novembro de 2003.

O STF ao proferir sua decisão seguiu a linha da corrente doutrinária que também admite contratações temporárias para suprir necessidades de serviços de natureza tidas como permanentes, dando um alcance amplo à expressão necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual significa em última análise a efetiva demonstração de carência de pessoal.

Ora, no presente caso está amplamente demonstrada a efetiva carência de pessoal, pois a Prefeitura de Ouro Velho não possui contingente suficiente para suprir a prestação de serviços públicos, o que frente à decisão do STF legitima a municipalidade a contratar temporariamente as pessoas listadas para o fim de suprir tais deficiências.

Não há aprovados em concurso recente, tão pouco no início de uma nova gestão existe possibilidade da realização de um concurso público de forma coerente e sensata, pois o gestor público ainda não se inteirou por completo da real situação administrativa-financeira da edilidade.

Por outro lado, muita das contratações visam suprir necessidade sazonal da Administração, pois amparadas no desenvolvimento de convênios (programas federais) com a Administração Federal, que a qualquer momento podem ser extintos, o que levaria a municipalidade a arcar com o ônus pesadíssimo das remunerações destes cargos que deixaram de existir na prática acaso concursados.

Tais servidores foram contratados em decorrência da natureza singular ou em razão da forma do atendimento necessária das funções públicas a que municipalidade necessitava naquele momento.

*Vejam os exemplos **dos professores e dos vários profissionais da saúde** que exigem do Poder Público uma resposta imediata para a ausência destes serviços essenciais, não havendo outra forma senão lançar mão de contratos temporários para que tais serviços possam ser regularmente prestados à população.*



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

*Sem sombras de dúvidas as contratações tiveram por escopo motivador à **implementação de políticas públicas inovadoras**, que ampliaram o nível de atribuições exercidas pelos atuais servidores efetivos, o que fez crescer a carência no quadro permanente e a necessidade da contratação temporária de mão-de-obra especializada.*

*Por outro lado, muitas das atribuições criadas são de cunho transitório, porém, de grande eficacibilidade administrativa, **onde realizar concurso para estas poucas funções contratadas seria um peso para os cofres públicos**, ainda mais se numa gestão vindoura entender o ordenador de despesas por não aplicar estas políticas ou por não renovar tais programas.*

A urgência no preenchimento das funções públicas é patente – como no caso de PROFESSORES SUBSTITUTOS - é irrazoável imaginar a Administração Pública promovendo concurso público - que é moroso - sob o risco de apenas concluir-se o processo, quando as necessidades de substituir as professoras do quadro efetivo, quando no gozo de suas férias, licenças ou afastamentos, não mais persistam, acarretando com isso, obviamente, prejuízo ao interesse público.

*Também, urge destacarmos que a municipalidade não pode deixar de promover as políticas públicas na educação do ensino infantil e fundamental, **sob pena de severos cortes nos repasses das verbas federais para este vital setor constitucional.***

O defendente não se encontra com as contratações buscando um meio de violar a regra constitucional da obrigatoriedade do concurso público, mas sim contratar excepcionalmente pessoas especializadas para desempenho de programas de políticas públicas sazonais, cujas fundamentações por si só já determina a sua legalidade.

*Por fim, não podemos deixar de considerarmos que a ausência deste pequeno número de servidores contratados poderia ocasionar **a descontinuidade de serviços essenciais ao Município**, cujas consequências seriam a própria perda de importantes repasses orçamentários federais.*

Também, resta-nos afirmar que o gestor sempre primou por realizar o concurso público, porém, esbarrou nas barreiras legais impostas pela legislação pública que não disponibilizava vagas na legislação local, além de que ainda não conhecia o limite de pessoal disponível no município.

Desta feita, resta cumprido o item acima narrado !!!

A Auditoria (fls. 4695/4696) não acatou os argumentos, observando que conforme o Sagres (Documento TC 107204/23), a Prefeitura vem mantendo 120 servidores contratos por excepcional interesse público, sendo 56 admitidos em 2019, 14 em 2020, 34 em 2021 e 16 em 2022. Acrescentou que a defesa não acostou aos autos a lei que rege a contratação de pessoal por excepcional interesse público, para que se possa avaliar a legalidade de tais contratações.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

Já na petição de fl. 4708/4709 o Gestor alegou:

Neste proêmio, mais uma vez, juntamos cópia da Lei Ordinária nº 401, de 16 de março de 2015 (DOC. 01), pelo qual regulamenta às contratações temporárias/excepcional interesse público do município de Ouro Velho.

É de perceber, conforme art. 2º da referida lei, que às contratações ora objeto desta análise, conforme Lei Municipal, podem ser realizadas por 02, 03 e 04 anos, podendo ser prorrogadas por igual período.

Deste feita, resta juntado aos autos a LEI MUNICIPAL conforme requerido pelo TCE/PB.

É de esclarecer nobre julgador, tendo em vista juntada de novo documento por parte da Auditoria em 22/10/2023 (fls. 4674/4678 – doc. 107204/23) que esse gestor NÃO era Prefeito durante os anos de 2019 e 2020, tendo assumido a gestão municipal em 2021, logo, NÃO pode ser responsabilizado por atos de pessoal (contratação) nestes anos, apenas nos anos de 2021 e 2022.

O novo documento juntado aos autos pela Auditoria faz menção às contratações por excepcionais interesse públicos nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, todavia, os anos de 2019 e 2020 devem ser excluídos de análise e responsabilidade deste gestor, pelos motivos acima mencionados.

Em relação às contratações do ano de 2021 é de observar que já foram julgadas e aprovadas por esse Egrégio Tribunal de Contas, ou seja, não é objeto de análise.

Por fim, em relação às contratações do ano de 2022, ora objeto deste PCA, observamos que são apenas 16 (dezesesseis) contratações ora em debate, sendo todas, conforme abaixo, de natureza emergencial e serviço essencial.

Felipe de Farias Lute Nobrega	Contratação por excepcional interesse público	Médico Contratado	03/01/2022	2050200
Danielo de Arruda Siqueira	Contratação por excepcional interesse público	Agente Administr. Contrato 40h	01/02/2022	2048997
Edilmo de Sousa Ramos	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont.	01/02/2022	2050749
Emílio José Bezerra Dias	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental II	01/02/2022	2050765
Josefa Cristiane Nunes	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental II	01/02/2022	2050781
Juliana de Cassia Gomes Menezes	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental II	01/02/2022	2050919
Luzia Edmaira Ferreira Rocha	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental I	01/02/2022	2050790
Suelia Maria de Farias	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental I	01/02/2022	2050811

Contratados por Excepcional Interesse Público. Proc. 02612/23. Data: 22/10/2023 11:07. Responsável: Carlos A. Oliveira. Impresso por avaliadores em 25/10/2023 15:23. Val. Edição: F3F1.D663.PC93.9255.CE88.7817.A677.3748.

4677

4678

Servidor	Tipo de Cargo	Cargo	Data de admissão	Matrícula
Valquíria Diniz de Sousa	Contratação por excepcional interesse público	Professor Cont. Fundamental II	01/02/2022	4881
Hamilton Carvalho de Freitas	Contratação por excepcional interesse público	Médico Contratado	01/03/2022	2050218
Roginaldo Vicente Siqueira	Contratação por excepcional interesse público	Motociclista Contrato	02/05/2022	2051254
Joana Darc de Macedo Silva	Contratação por excepcional interesse público	Motociclista	01/05/2022	2051370
Felipe Luiz de Souza Silva	Contratação por excepcional interesse público	Motociclista Contrato	01/08/2022	2051389
Jamília Souza dos Santos	Contratação por excepcional interesse público	Médico Contratado	01/09/2022	2050234
Sara Julia Reis de Freitas Torres	Contratação por excepcional interesse público	Fonoaudióloga	01/09/2022	2050242
Pedro Henrique da Silva Filho	Contratação por excepcional interesse público	Motociclista Contrato	03/10/2022	2051400

Desta feita, observamos, houve aumento ínfimo de servidores (apenas 16 servidores).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

Observamos, mais uma vez, que essas ditas contratações temporárias são em áreas da saúde e educação, fatos esses de programas sociais e emergências.

Não há aprovados em concurso recente !

Tais servidores foram contratados em decorrência da natureza singular ou em razão da forma do atendimento necessária as funções públicas naquele momento.

Vejam os exemplos dos professores e dos vários profissionais da saúde que exigem do Poder Público uma resposta imediata para a ausência destes serviços essenciais, não havendo outra forma senão lançar mão de contratos temporários para que tais serviços possam ser regularmente prestados à população.

A urgência no preenchimento das funções públicas é patente - como no caso de PROFESSORES SUBSTITUTOS - é irrazoável imaginar a Administração Pública promovendo concurso público - que é moroso - sob o risco de apenas concluir-se o processo, quando as necessidades de substituir as professoras do quadro efetivo, quando no gozo de suas férias, licenças ou afastamentos, não mais persistam, acarretando com isso, obviamente, prejuízo ao interesse público.

O defendente não se encontra com as contratações buscando um meio de violar a regra constitucional da obrigatoriedade do concurso público, mas sim contratar excepcionalmente pessoas especializadas para desempenho de programas de políticas públicas sazonais, cujas fundamentações por si só já determina a sua legalidade.

Por fim, não podemos deixar de considerarmos que a ausência deste pequeno número de servidores contratados poderia ocasionar a **descontinuidade de serviços essenciais ao Município**, cujas consequências seriam a própria perda de importantes repasses orçamentários federais.

Desta feita, resta cumprido o item acima narrado !!!

Para o Órgão Técnico (fls. 4739/4740):

As contratações elencadas no documento de fls. 4.674/4.678, à exceção dos contratados para atribuições de professores, os quais *podem* ser considerados legais (art. 2º, incisos III e IV, e §1º), não se enquadram nas situações legais relacionadas nos incisos I a VI, do art. 2º, da legislação municipal. Assim sendo, não podem ser consideradas situações em que seja demonstrada a *necessidade temporária de excepcional interesse público*, nos termos do art. 2º da Lei Municipal nº 401/2015.

Ademais, consoante registrado no relatório de análise de defesa (fl. 4.695), assim como no elenco de fls. 4.674/4.678, muitas das contratações existentes à época não preenchiam o requisito da temporariedade limite estabelecido no art. 4º da referida lei municipal.

A alegação de que o gestor não era Prefeito nos exercícios de 2019 e 2020 e que, por conseguinte, não poderia ser responsabilizado pelos atos de pessoal (contratações) ocorridos naqueles anos, também não guarda qualquer fundamento legal; uma vez que, assumida a gestão, deveria o Prefeito Municipal tomar as medidas administrativas adequadas ao preenchimento dos requisitos legais dos atos administrativos praticados pela gestão anterior, inclusive as referidas contratações de pessoal.

Argumenta, ainda, que as contratações ocorridas em 2021 foram julgadas e aprovadas por esta Corte de Contas. Registre-se inicialmente que a apreciação das contas anuais, emissão de parecer prévio relativa aos atos de gestão e julgamento dos atos de ordenação de despesas do Prefeito Municipal (art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal) distingue-se da análise da legalidade e registro de atos de admissão (art. 71, inciso III), os quais se constituem em competências distintas dos Tribunais de Contas. Assim, não há que se falar em julgamento das contratações.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Ademais, apesar de os atos de admissão terem data de início em um determinado exercício financeiro, consistem em atos continuados, os quais se renovam a cada novo exercício. Assim sendo, o controle por parte do gestor, relativo ao preenchimento dos requisitos legalmente impostos, deve ser contínuo.

Na sequência, o gestor faz referência à urgência das contratações ocorridas, à morosidade dos procedimentos de concursos públicos e aos danos que poderiam ser verificados à continuidade dos serviços essenciais públicos, no caso de rescisão dos contratos temporários. Tais argumentos apenas corroboram a prática administrativa irregular de contratação por excepcional interesse público em detrimento da admissão de servidores públicos em função da aprovação em concurso público.

Registre-se, ainda, que, em consulta ao Tramita, esta Auditoria identificou que os únicos concursos públicos encaminhados a esta Corte de Contas foram realizados nos exercícios de 1999 (Processo TC nº 09831/99) e 2016 (Processo TC nº 11906/16). Ademais, realizadas buscas no site da Prefeitura Municipal de Ouro Velho (<https://ourovelho.pb.gov.br/>) e na rede mundial de computadores, não foi verificada a promoção de novos certames públicos nem de processos seletivos simplificados visando à contratação temporária.

Isto posto, no entendimento desta Auditoria, resta **mantida a irregularidade** indicada no relatório inicial (item 11.2) e preservada no relatório de análise de defesa (item 2.5).

Por fim, propõe a **recomendação** ao gestor municipal, para que realize estudo e procedimento adequado à promoção de concurso público; bem como que encaminhe, caso haja, certames públicos e respectivas nomeações, ocorridos após o concurso promovido em 2016, via sistema de concursos públicos deste Tribunal de Contas.

O Ministério Público de Contas entendeu (fl. 4756):

“Ora, como bem salientado no texto antes reproduzido, a contratação sem concurso público é uma exceção, devendo acontecer somente para os cargos em comissão previstos em lei, cf. o art. 37, II da Constituição Federal, e nos casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Acrescente-se que as contratações sem concurso público para a prestação de serviços de caráter permanente são inconstitucionais, haja vista deverem ser prestados por servidores efetivos, concursados, porquanto tais atividades não podem estar adstritas às intempéries contratuais, à volatilidade das amarras temporárias ou à volição político-partidária.

Em suma, todo gestor público, quando realiza contratações sem concurso público, deve estar atento aos requisitos obrigatórios para a incursão em dito estado de exceção.”

Citou jurisprudência/doutrina e arrematou (fls. 4757/4758):

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

“Com vistas ao atendimento à base principiológica do direito público, sobretudo à legalidade, à moralidade pública e à impessoalidade, o Princípio da obrigatoriedade do concurso público deve ser atendido, nos moldes do assentado no art. 37, II, da vigente Constituição da República:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Dessarte, pela aplicação de sanção pecuniária ao Prefeito responsável, sem prejuízo da baixa de recomendação expressa no sentido de que a irregularidade não se repita em exercícios futuros, representando-se, outrossim, de ofício, ao MP Estadual.

Corroborar-se a sugestão advinda do Corpo de Instrução lavrada à fl. 4.740.”

Como aduziu o Ministério Público de Contas a regra é o provimento por meio de concurso, que consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público.

A Constituição permitiu duas exceções ao princípio da obrigatoriedade do concurso público: os cargos em comissão (art. 37, II) e a contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

A contratação temporária, somente se adequa aos preceitos constitucionais nos casos estabelecidos por lei e para o efetivo atendimento de um interesse público extraordinário e por tempo determinado, não podendo transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim, acaba por vicejar flagrante ofensa aos ditames constitucionais, sobretudo, à regra constitucional do concurso público.

No caso, houve aumento significativo do número de contratados por excepcional interesse público no decorrer do exercício (especialmente entre os meses de janeiro e abril), conforme quadro elaborado pela Auditoria:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Inativos / Pensionistas	3	3	%	3	%	3	%	%
Efetivo	92	92	%	92	%	90	-2%	-2%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Comissionado	74	81	9%	83	2%	85	2%	15%
Contratação por excepcional interesse público	88	112	27%	113	1%	114	1%	30%
TOTAL	264	295	12%	298	1%	299	%	13%

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Todavia, ao se comparar com dezembro do exercício anterior a distorção não é grande, como se pode colher do relatório inicial referente à PCA da Prefeitura Municipal do Ouro Velho relativa ao exercício de 2021 (fl. 3940 do Processo TC 03967/22):

O quadro a seguir demonstra sinteticamente o comportamento da movimentação de pessoal do Poder Executivo (Adm. Direta e Indireta) durante o ano de 2021:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Benefício previdenciário temporário	2	2	%	2	%	2	%	%
Comissionado	74	93	26%	94	1%	93	-1%	26%
Contratação por excepcional interesse público	77	111	44%	112	1%	112	%	45%
Efetivo	97	98	1%	97	-1%	97	%	%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Função de confiança	0	1		1	%	1	%	
Inativos / Pensionistas	3	3	%	3	%	3	%	%
TOTAL	260	315	21%	316	%	315	%	21%

Cabe, assim, **renovar as recomendações** já exaradas, quando da análise da PCA daquele exercício.

Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$106.860,51

No campo das contribuições previdenciárias, a Auditoria indicou, no exame inicialmente realizado (fl. 4090), que a Prefeitura teria deixado de recolher em obrigações patronais ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o montante estimado de R\$190.543,53. Veja-se o quadro demonstrativo:

Discriminação	RGPS (R\$)	RPPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	5.430.983,76	0,00
2. Outras Despesas Variáveis de Pessoal Civil	0,00	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.937.318,38	0,00
4. Contratos de Terceirização	0,00	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	0,00	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	8.368.302,14	0,00
7. Alíquota	22,00%	0,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.841.026,47	0,00
9. Obrigações Patronais Pagas	1.650.482,94	0,00
10. Ajustes (Obrigações)	0,00	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	190.543,53	0,00
12. Obrigações Patronais Empenhadas	1.757.902,31	0,00
13. Estimativa do valor não empenhado (8-12)	83.124,16	0,00



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

Com a complementação de instrução de fl. 4745, após acatar alegações da defesa sobre a alíquota aplicada, a Auditoria elaborou novo demonstrativo:

Discriminação	RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	5.430.983,76
2. Outras Despesas Variáveis de Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.937.318,38
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Ajustes (Base de Cálculo)	0,00
6. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5)	8.368.302,14
7. Alíquota	21,00%
8. Obrigações Patronais Estimadas (6*7)	1.757.343,45
9. Obrigações Patronais Pagas	1.650.482,94
10. Ajustes (Obrigações)	0,00
11. Estimativa do valor devido (8-9+10)	106.860,51
12. Obrigações Patronais Empenhadas	1.757.902,31
13. Estimativa do valor não empenhado (8-12)	0,00*

Para o Ministério Público de Contas (fls. 4758/4760), o fato atrai a reprovação da prestação de contas, a teor do Parecer Normativo PN – TC 52/2004.

O olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento de obrigações previdenciárias pelos gestores públicos já conta com mais de vinte anos, porquanto antes do Parecer Normativo PN – TC 52/2004 vigorava o Parecer Normativo PN – TC 47/2001 com a seguinte dicção:

5. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, relativas à gestão 2001/2004, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 02612/23

5.4. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município, inclusive a agentes políticos;

Desde os idos de 2001, pois, tem sido constante o debate sobre os critérios a observar quando do levantamento das obrigações previdenciárias adimplidas pelas sucessivas gestões, tanto em relação àquelas direcionadas ao regime geral de previdência quanto e, principalmente, às contribuições aos regimes próprios securitários.

Em muitos casos, sopesando o impacto da falta de pagamento em exercícios e/ou legislaturas anteriores, se tem levado em consideração a totalidade das obrigações patronais quitadas, independentemente da origem do título, para aquilatar sua compatibilidade com o volume estimado para a competência do período. É essa a premissa, conforme precedentes, a ser adotada neste voto.

Nessa linha e numa análise mais simplificada, em consulta ao SAGRES, se verifica que no exercício sob análise a Prefeitura Municipal pagou ao INSS despesas orçamentárias na quantia de R\$1.857.797,81, sendo R\$1.650.482,94 de obrigações patronais, R\$173.738,48 de parcelamento e despesas de exercícios anteriores e R\$33.576,39 de Obrigações Tributárias e Contributivas:

SAGRES ONLINE		Início	Municipal ▾	Sobre	Ajuda	Exercício 2022 ▾	Ouro Velho ✕ ▾
Empenhos							
Fornecedor ⊗ ⇌ Elemento ⊗ ⇌ Unidade Gestora ⊗							
Valores							
Agrupamentos	Soma(Valor Pago)		Soma(Valor Empenhado)				
▾ INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURIDADE SOCIAL (199)		R\$ 1.857.797,81					R\$ 1.965.217,18
> 13 - Obrigações Patronais (187)		R\$ 1.650.482,94					R\$ 1.757.902,31
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (8)		R\$ 173.738,48					R\$ 173.738,48
> 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (4)		R\$ 33.576,39					R\$ 33.576,39

O pagamento em 2022 superou a estimativa.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

Assim, diante de precedentes desta Corte, cabe desconsiderar o fato para fins de cominações ao Gestor na presente Prestação de Contas.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.¹

¹ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23*

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Diante do exposto e à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor **AUGUSTO SANTA CRUZ VALADARES**, na qualidade de Prefeito do Município de **Ouro Velho**, relativa ao exercício de **2022**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) REJEITAR a preliminar suscitada pelo Gestor;

II) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

III) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão da necessidade de aprimorar a gestão de pessoal tangente aos contratos temporários;

IV) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes, notadamente aquelas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público; e

V) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 02612/23***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02612/23**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Ouro Velho** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **AUGUSTO SANTA CRUZ VALADARES**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2022**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 28 de fevereiro de 2024.

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:55



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:25



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 10:43



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Março de 2024 às 09:54



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Março de 2024 às 11:42



Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 16:24



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL