

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Origem: Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2020

Responsável: Francisco Carlos de Carvalho (ex-Prefeito)

Advogado: Severino Medeiros Ramos Neto (OAB/PB 19317)

Contadora: Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo (CRC/PB 4395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Bonito de Santa Fé. Exercício de 2020. 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. Descumprimento das obrigações previdenciárias patronais em favor do RGPS/INSS. Precedentes. Emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00085/22**RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual do Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Bonito de Santa Fé**, relativa ao exercício de **2020**.
2. Durante o exercício de 2020 foi realizado o acompanhamento da gestão (Processo TC 00262/20), com diversos achados de auditoria, a feitura de **04 relatórios de acompanhamento** e a emissão de **27 alertas**.
3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2020, houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Inicial** às fls. 8210/8260, da lavra do Auditor de Controle Externo (ACE) Levi Moises Pessoa, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACE Emmanuel Teixeira Burity, com a análise das informações prestadas a esta Corte por meio documental e/ou informatizado, via Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, além daquelas obtidas durante o acompanhamento.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

4. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentam-se as colocações e observações a seguir resumidas:
- 4.1. A **prestação de contas** foi encaminhada em 13/04/2021, dentro do prazo estabelecido, instruída pelos documentos regularmente exigidos;
 - 4.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2020) o Município possui 11.549 **habitantes**, sendo 7.909 habitantes da zona urbana e 3.640 habitantes da zona rural;
 - 4.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 755/2019) estimou a receita em R\$36.594.059,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$10.978.217,70 correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA;
 - 4.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$8.680.208,18, sendo utilizados R\$6.527.733,83. Ainda foram abertos R\$418.070,31 de créditos especiais e R\$274.901,36 de créditos extraordinários. Os créditos adicionais **utilizados** somaram R\$7.220.705,50, com autorização legislativa e indicação da fonte de recursos;
 - 4.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$30.579.394,14, sendo R\$28.723.284,81 em receitas **correntes**, das quais R\$732.867,40 da Administração Indireta (RPPS), já descontada a transferência do montante de R\$2.664.860,44 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$1.856.109,33 em receitas de **capital**;
 - 4.6. A **despesa executada** totalizou R\$27.792.022,99, sendo R\$4.230.330,63 da Administração Indireta e R\$1.071.902,59 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$26.512.988,47 em despesas **correntes** (R\$4.229.480,51 da Administração Indireta e R\$1.031.751,87 do Poder Legislativo), e R\$1.279.034,52 em despesas de **capital** (R\$850,12 da Administração Indireta e R\$40.150,72 do Poder Legislativo);
 - 4.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 9,11% (R\$2.787.371,15) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.382.440,39, distribuído entre caixa (R\$3.601,34) e bancos (R\$3.378.839,05); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.762.537,19;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

- 4.8.** Foram realizados 51 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$6.758.476,79 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;
- 4.9.** Os gastos com **obras e serviços de engenharia**, no exercício, totalizaram R\$686.462,38, correspondendo a 2,56% da Despesa Orçamentária Total e o seu acompanhamento, para fins de avaliação, observará os critérios estabelecidos em Resolução;
- 4.10.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$150.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$75.000,00, não sendo indicado excesso;
- 4.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 4.11.1 FUNDEB:** aplicação do montante de R\$5.113.495,32, correspondendo a **81,86%** dos recursos do FUNDEB (R\$6.245.909,99) na remuneração do magistério da educação básica. O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$0,00 (0 % da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007;
- 4.11.2 Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$8.048.244,44 correspondendo a **29,43%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$15.005.457,58;
- 4.11.3 Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$3.843.707,28, correspondendo a **27,44%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$14.003.096,30);
- 4.11.4 Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R\$13.715.753,33, correspondendo a **48,99%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$27.996.360,73;
- 4.11.5 Pessoal (Ente):** gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$735.112,76 (**2,62%**), totalizou R\$14.450.866,09, correspondendo a **51,61%** da RCL;
- 4.11.6** Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passaria para **63,35%** e o do Executivo para **60,16%**;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

4.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de **834** servidores:

Cargo	Jan	Abr	AH1	Ago	AH2	Dez	AH3	AH
Benefício previdenciário temporário	5	2	-60%	2	%	1	-50%	-80%
Comissionado	82	87	6%	85	-2%	85	%	4%
Contratação por excepcional interesse público	64	101	58%	123	22%	150	22%	134%
Efetivo	351	345	-2%	346	%	352	2%	%
Eletivo	7	7	%	7	%	7	%	%
Inativos / Pensionistas	228	228	%	229	%	239	4%	5%
TOTAL	737	770	4%	792	3%	834	5%	13%

4.13. Foi comprovada a entrega dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscal (SICONFI);

4.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento 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 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta;

4.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$17.996.248,05**, representando **64,28%** da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 9% e 91%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição, principais credores e limite legal:

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R\$)	%RCL	Valor (R\$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	16.376.344,85	58,49	33.595.632,88	120%
Concessões de Garantias				
Operações de Crédito (exceto ARO)				
Operações ARO*				

Fontes: PCA



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

4.16. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$1.097.290,98, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 101,67% do valor fixado no orçamento (R\$1.079.165,00);

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

4.17.1. Para o **Regime Próprio de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Previdência do Servidor Municipal Bonitense - RPPS/IPASB**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$2.856.977,07, estando R\$1.462.062,44 acima do valor estimado de R\$1.394.914,63;

4.17.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$254.081,54, estando R\$627.158,13 abaixo do valor estimado de R\$881.239,67;

4.18. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

4.19. Havia suficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato:

Especificação	Valor (R\$)
1. Saldo em 31/12/2020	3.280.018,31
2. Restos a Pagar	1.399.570,71
3. Ajustes (+/-)	0,00
4. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2+3)	1.880.447,60

Fonte: PCA, SAGRES

4.20. Conta processo de **denúncia** referentes ao exercício sob análise (Processo TC 21279/20), relacionada à apresentação de documentos quando da transmissão de cargos, tendo sido considerada procedente pelo Acórdão AC2 – TC 00671/21:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 21279/20**, relativos à análise de inspeção especial formalizada a partir de relato apresentado pelo Senhor ANTÔNIO LUCENA FILHO, atual Prefeito do Município de Bonito de Santa Fé (gestão 2021/2024 - Documento TC 76335/20), dando notícia de que havia encaminhado à então gestão municipal, sob a reponsabilidade do ex-Prefeito, Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO, requerimento solicitando toda a documentação necessária à transição de governo, nos termos da Resolução Normativa RN - TC 03/2016, sem contudo obter qualquer resposta por parte da antiga gestão, **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) Preliminarmente, CONHECER da matéria como inspeção especial e, no mérito, **JULGAR PROCEDENTE** o fato apurado;

II) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **36,4 UFR-PB¹** (trinta e seis inteiros e quatro décimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO (CPF 251.619.974-00), por descumprimento de normativo do TCE/PB, com fulcro no art. 56, IV da LOTCE 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário das multas ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

III) ENCAMINHAR cópia da decisão à Auditoria (DIAGM IV), a fim de que proceda sua anexação ao processo de prestação de contas anuais, relativo ao exercício de 2020, da Prefeitura Municipal (Processo TC 07025/21), para os fins previstos no art. 9º, da Resolução Normativa RN - TC 03/2016;

IV) COMUNICAR aos interessados o conteúdo desta decisão; e

V) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

4.21. Não foi realizada **diligência** no Município, com vistas à presente análise.

5. Ao término da análise, a Auditoria apontou a ocorrência de irregularidades.
6. Notificações efetivadas com apresentação de defesa e documentos às fls. 8275/8288, sendo examinados pela Auditoria em relatório de fls. 8295/8300, lavrado pelo ACE Milton de Moura Resende Neto e revisado pelo ACE Rômulo Soares Almeida Araujo, Chefe de Divisão, onde se concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:
 - 6.1. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - 6.2. Contratação por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - 6.3. Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

- 6.4. Incompatibilidade no recolhimento de obrigações patronais para o RPPS e o valor estimado;
7. O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 8303/8324), assim concluiu sua análise:

CONCLUSÃO

Isto posto, opina este representante do Ministério Público de Contas pela:

1. **Emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo** do responsável pelo Poder Executivo do Município de Bonito de Santa Fé, o Sr. **Francisco Carlos de Carvalho** e **irregularidade de suas contas de gestão**, relativas ao exercício de 2020;

2. **Aplicação da multa** do art. 56, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;

3. **Envio de recomendações** à atual gestão da Prefeitura de Bonito de Santa Fé:

- ♦ *para que sejam tomadas medidas efetivas a fim de reduzir as despesas de pessoal restabelecendo a legalidade;*
- ♦ *para que, sempre que houver a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sejam comprovados seus requisitos;*
- ♦ *para que a gestão do Município faça recolher integralmente os valores devidos a título de contribuição previdenciária ao RGPS.*

8. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2017: Processo TC 05835/18. Parecer PPL – TC 00095/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00357/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendação**);

Exercício 2018: Processo TC 06186/19. Parecer PPL – TC 00149/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00317/19 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão e **recomendação**).

Exercício 2019: Processo TC 08600/20. Parecer PPL – TC 00092/21 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00172/21 (**atendimento parcial** às exigências da LRF, **regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **aplicação** de multa de R\$2.000,00 e **recomendação**).

9. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo (fl. 8325).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21***VOTO DO RELATOR**

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:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, 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.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

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 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*

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

*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).*

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 dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.

No relatório inicial (fls. 8219/8220), a Auditoria indicou que, ao adicionar as despesas com obrigações patronais, os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$17.737.596,60, equivalentes a 63,35 % da receita corrente líquida, não atendendo o limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

O defendente (fls. 8277) argumentou ter obedecido os ditames legais, pois a despesa total do Município com pessoal correspondeu a 51,61% da RCL, com espeque no Parecer Normativo PN – TC 12/2007.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

O Corpo Técnico (fls. 8295/8296) não acatou os argumentos, por entender que para fins de apuração do limite fixado no art. 19 da referida lei complementar, as obrigações patronais deveriam ser adicionadas, nos moldes do Parecer Normativo PN - TC 12/2007.

Conforme o Ministério Público de Contas (fls. 8306/8311):

“Para a Defesa, o valor de gastos com pessoal do Município não seria R\$ 17.737.596,60, mas sim R\$ 14.450.866,09, visto que não deveria ser computado o montante pago a título de obrigações patronais. Alega que, de acordo com o Parecer Normativo PN-TC-12/2007, as obrigações patronais não integram a base de cálculo das despesas com pessoal.

Ocorre que o próprio Parecer Normativo PN TC n.º 12/2007 dispõe o seguinte:

- 1. A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2001 (LRF);*
- 2. A contribuição patronal não integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2001 (LRF).*

Vê-se que ele não dispõe sobre o art. 19 da LRF. Apenas sobre o art. 20.

Por tal motivo, o TCE vem considerando que para fins do art. 19 da LRF, deve-se calcular o montante da despesa com pessoal considerando as obrigações patronais.

Às fls. 551/552 houve o Alerta n.º 00321/20 informando que já havia “despesa com pessoal fixada para o Município em percentual superior ao limite de alerta de 54% da Receita Corrente Líquida, conforme exigência do art. 59, §1º, II c/c o art. 19 da LC n.º 101/00”. O Alerta n.º 02111/20, às fls. 941/942, tem conteúdo semelhante.

(...)

No exercício de 2019 (Processo TC n.º 08600/20), a Auditoria apontou as seguintes informações:

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$12.047.672,69 correspondente a 50,62 % da RCL, ATENDENDO ao final do exercício, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Por sua vez, os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$12.733.609,19 correspondentes a 53,51 % da RCL, ATENDENDO ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.

Caso as obrigações patronais acima citadas sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para 83,59% e o do Executivo para 80,02%.

A análise comparativa de um exercício para o outro deve ser feita cotejando-se os números absolutos e relativos.

Primeiramente percebe-se um aumento significativo da Receita Corrente Líquida – RCL - (de R\$ 23.798.127,07 para R\$ 27.996.360,73).

Houve também um grande aumento do valor absoluto das despesas com pessoal do ente, sem considerar as obrigações patronais (passando de R\$ 12.733.609,19 em 2019 para R\$ 14.450.866,09). Em princípio não houve análise das obrigações patronais, visto que em 2019 houve uma despesa elevada a este título, destoando da situação ocorrida em 2020.

Assim, sem considerar as despesas com obrigações patronais, a despesa total com pessoal do ente correspondeu a 53,51% da RCL em 2019 e a 51,62% da RCL em 2020.

Nesse sentido, embora tenha havido um grande aumento das despesas com pessoal em números absolutos, relativamente à RCL houve um decréscimo.

Considerando-se as despesas com obrigações patronais, a redução foi ainda mais drástica, visto que o cálculo das obrigações patronais em 2019 foi muito superior à verificada em 2020.

De toda sorte, mesmo nessa situação são necessárias, em tese, as medidas do art. 23 da LRF c/c art. 169, § 3º da CF, visto que houve ultrapassagem do limite legal.

Nesse contexto, cumpre aduzir que o simples fato de haver excesso de despesas com pessoal efetivamente não é, por si só, irregularidade apta a ensejar, assim que constatada, a reprovação das contas.

O fato ganha envergadura quando o/a gestor(a) deixa ultrapassar o limite e não toma as medidas cabíveis de forma efetiva para o retorno à legalidade, conforme determina o artigo 23 da LRF:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Importa relembrar que o ano de 2020 foi marcado pelas trágicas consequências da pandemia de COVID-19, tendo o Congresso Nacional e a grande maioria das Assembleias Estaduais e Municipais declarado estado de calamidade pública. Nessa situação, a própria LRF suspende o prazo para o retorno ao limite legal para despesa de pessoal, veja-se:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

(...)

No caso dos autos, essa matéria não foi objeto de alegação de defesa.

No entanto, após pesquisa, verifica-se que a Assembleia Legislativa reconheceu o estado de calamidade pública no Município de Bonito de Santa Fé no exercício em questão¹, o que contribui para que a falha pela ultrapassagem do limite de pessoal tenha suas consequências minoradas quando da análise desta prestação de contas.

Como dito anteriormente, a ultrapassagem dos limites, por si só, não deve ensejar a valoração negativa das contas.

De todo modo, com a questão da pandemia e a possibilidade de se reconhecer a suspensão dos prazos de restabelecimento da legalidade, a situação deve ser avaliada sob esse contexto.

¹ <http://www.al.pb.leg.br/39332/covid-assembleia-autoriza-estado-de-calamidade-publica-em-mais-45-municipios-da-paraiba.html>



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Assim, ainda que se possa mitigar a irregularidade relativa à ultrapassagem dos percentuais de receita corrente líquida, há viabilidade no envio de recomendação para que sejam tomadas medidas efetivas a fim de reduzir as despesas de pessoal restabelecendo a legalidade².”

A Auditoria indicou a ultrapassagem do limite de gastos com pessoal, ao se adicionar as despesas com obrigações patronais, por considerar que o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 excluiu a contribuição patronal da despesa com pessoal de Poderes e Órgãos somente para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/200 (LRF), ou seja, para os poderes em separado. Para o art. 19, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o Órgão de Instrução entendeu que o mencionado Parecer foi silente, permanecendo o teor original do art. 19 da LRF, ou seja, a contribuição patronal integraria a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos em conjunto, para os fins do art. 19 da LRF.

O Parecer Normativo PN – TC 12/2007 foi emitido em resposta à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembleia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, e por isto respondeu, citando o art. 20, porém não significa que as despesas com obrigações patronais devem integrar o cálculo com vistas ao cumprimento do art. 19 da LRF. As conclusões da Consultoria Jurídica desta Corte, que integram o Parecer Normativo PN – TC 12/2007 (Processo TC 05849/2007) fazem menção explícita ao art. 19. Vejamos:

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Dessa forma, não houve superação de limites, cabendo sublinhar as considerações do Ministério Público de Contas sobre a matéria, em caso de proximidade do limite.

² Em alguns processos de PCA relativos a 2020, este MPC chegou a inserir novo questionamento a respeito de possível violação ao artigo 8º da LCP 173/20, que estabeleceu algumas vedações durante o período do auge da pandemia de COVID-19. No caso, questionou-se o aumento de despesa com remunerações do pessoal efetivo/comissionado, uma vez que esse tipo de aumento poderia configurar ilegalidade, a depender do contexto. Como, porém, a mera constatação do aumento na despesa com vencimentos e vantagens fixas não caracteriza, por si só, irregularidade, e esse cenário demandaria apuração, com prolongamento da instrução apenas para esse tipo de análise, este MPC, após ouvir a Auditoria deste TCE/PB, deixará, em princípio, de inserir esse questionamento nos processos seguintes, para evitar o prolongamento da instrução apenas por essa questão que não necessariamente aponta para algo irregular.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Contratação por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Auditoria (fls. 8220/8221) indicou que a contratação por excepcional interesse público teve uma variação de 134% entre o início e o final do exercício. Informou, conforme o SAGRES, que a maioria dos cargos ocupados por contratados são em substituição a cargos efetivos, tais como Auxiliar de Serviços Gerais, Agente da Guarda Municipal, Professor, Motorista, Enfermeiros, Agente Administrativo e outros.

O interessado (fl. 8280) alegou que a conclusão do relatório inicial não condizia com as informações relatadas no mesmo relatório, tendo em vista que as referidas contratações por tempo determinado ocorreram de forma regular e tendo por objetivo atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público.

O Órgão Técnico (fl. 8296) manteve a eiva, observando que na defesa nada foi explanado obre esse aumento, tampouco apresentou argumentos concretos capazes de modificar o entendimento.

O Ministério Público de Contas acentuou (fl. 8313/8317):

“De fato, as informações relatadas na tabela e no gráfico do item 11.2 indicam que o mês com o maior número de contratados por excepcional interesse público foi dezembro, com 150 pessoas contratadas.

A Constituição Federal estabelece a regra da investidura em cargo público através de concurso, bem como as possíveis exceções. Veja-se:

Art. 37. (...).

(...)

II - 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

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

O concurso público está atrelado à concretização da forma republicana de governo, sendo ainda, apesar de todas as dificuldades presentes no país, o modo mais democrático de ingresso nas carreiras estatais.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Trata-se de um processo que, ao tempo em que valoriza os mais qualificados, fortalece os órgãos que dele se utilizam para preencher seus cargos.

Entretanto, decorre da normativa constitucional que o exercício de cargo ou emprego público pode ser realizado por não concursados nas hipóteses de nomeação de cargo em comissão ou contratação por excepcional interesse público.

Na segunda hipótese, faz-se necessário que estejam presentes três requisitos, quais sejam: excepcional interesse público, temporariedade da contratação e hipótese prevista em lei.

(...)

Logo, verifica-se ser possível a contratação por excepcional interesse público para cargos de natureza permanente, entretanto, revela-se inafastável o preenchimento aos requisitos impostos.

Caberia, pois, ao gestor interessado oferecer prova inequívoca da transitoriedade, excepcionalidade e previsão legal das contratações em questão, o que não foi feito, sendo questionáveis as argumentações apresentadas.

No caso, em dezembro havia 150 contratados por excepcional interesse público. No mesmo período havia 352 servidores efetivos. Entendo que a quantidade de contratados é consideravelmente alta, não se podendo concluir por sua razoabilidade.

Assim, ainda que a questão da ultrapassagem dos limites legais de despesa com pessoal possa ser mitigada para fins de valoração negativa das contas, o excesso de contratações temporárias (quase duplicação entre janeiro e dezembro) se mantém como fato irregular, ensejando aplicação da multa do art. 56, II da LOTCE/PB e envio de recomendação para que, sempre que houver a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sejam comprovados seus requisitos.

Com relação ao impacto na análise da regularidade das contas, a irregularidade mantida pode se somar às demais máculas remanescentes para que se proceda a uma avaliação conjunta.”

No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do **concurso público, como meio de admissão de pessoal de natureza democrática**, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da lei.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

CF/88. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - 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;

Envidado o concurso, de acordo com os critérios legalmente definidos, os candidatos aprovados fazem jus a compor a respectiva relação classificatória à luz do mérito alcançado (classificação por ordem decrescente de pontos), ficando no aguardo de uma futura nomeação enquanto o certame vigorar. Eis a dicção constitucional:

CF/88. Art. 37. (...)

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Não é sem razão o conjunto de garantias constitucionais na direção da concretude desse instituto. Fazer um concurso público, notoriamente, não é fácil. Exigem-se conhecimentos variados dos candidatos. A dedicação, a abstinência, a renúncia a outras atividades profissionais e sociais, inclusive familiar, é traço marcante de quem se propõe a tal desiderato com seriedade e denodo. Num universo de candidatos concorrentes a vagas, aquele aprovado a espera de uma futura convocação, durante o prazo mínimo de dois anos de validade do certame, ver sua pretensão sucumbir, diante de falhas até então alheias à sua vontade, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal:

*“Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração.** É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.” (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.*



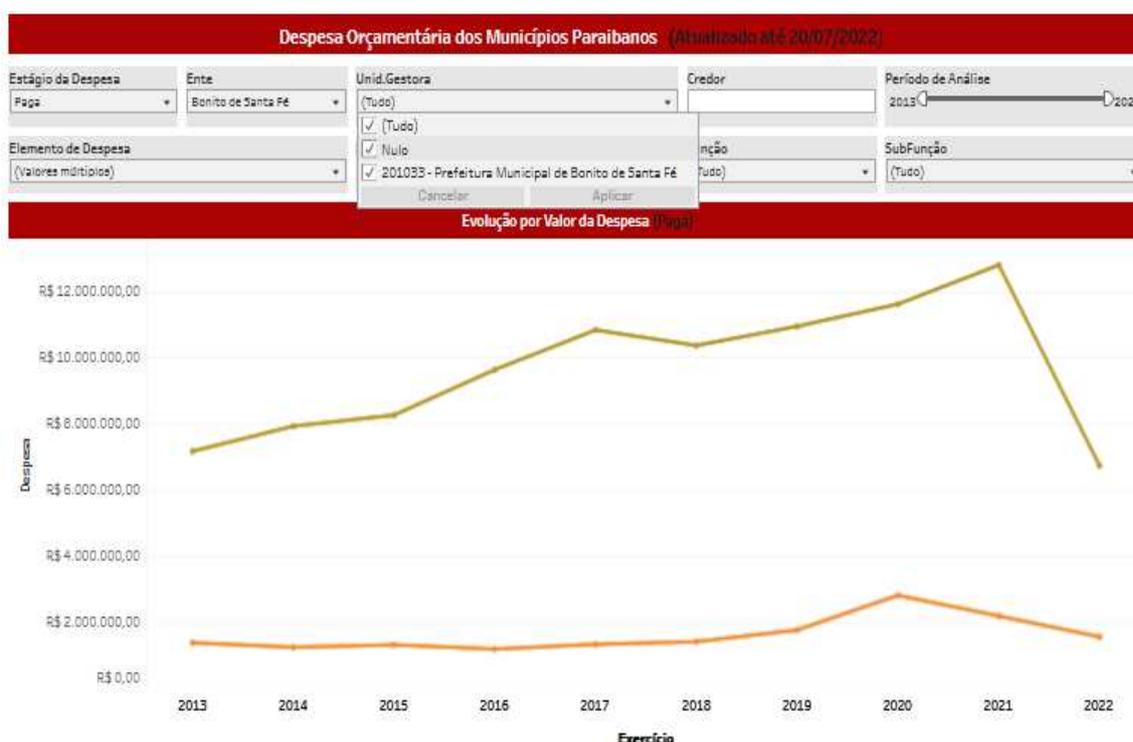
TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, **a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado**, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

Na *contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*, autorizada no dispositivo constitucional já citado, observe-se estar a temporalidade relacionada à necessidade (ideia de tempo) e a excepcionalidade ao interesse público (ideia de conteúdo). Logo, o que é excepcional é o interesse público e não a necessidade. Como exemplo, a necessidade do trabalho de uma professora do ensino fundamental, admitida por concurso, é permanente e de excepcional interesse, mas se lhe for deferida uma licença de dois anos para estudo a excepcionalidade da atividade permanece e surge a necessidade de contratar outra profissional, de forma temporária, até o retorno da respectiva titular, sob o espectro das contingências normais da administração.

O Painel de Acompanhamento da Gestão (Municípios - Evolução das Despesas), disponível no portal tce.pb.gov.br, oferece uma visão horizontal no tempo, a possibilitar uma comparação com outras formas de admissão de servidores pela Prefeitura:



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Conforme se observa, as admissões outras, não questionadas (linha superior), passaram a ser mais representativas no tempo, enquanto as contratações por tempo determinado (linha inferior) praticamente mantiveram o seu valor nominal, tendo aumentado, entre 2019 e 2020.

Acrescente-se que, em consulta ao SAGRES, se verifica que, das 150 contratações por excepcional interesse público, 94 se referem a profissionais ligados à Secretaria Municipal de Saúde e ao Fundo Municipal de Saúde.

O ano de 2020 foi marcado pelas consequências da pandemia da COVID-19, havendo nos entes públicos a necessidade de contratação de profissionais da área de saúde para suprir as urgentes necessidades do setor, muitas vezes não havendo tempo hábil para a realização de concurso público e até de procedimento seletivo.

À míngua de um exame analítico dos contratos por tempo determinado, descabe, em razão do fato, seu reflexo como gravame na prestação de contas, sem prejuízo de **recomendações** para o olhar vigilante sobre os requisitos para a prática.

Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência - RGPS.

No relatório inicial (fls. 8222/8223) a Auditoria indicou haver deixado de ser recolhido o montante de R\$627.158,13 de contribuições previdenciárias patronais ao RGPS/INSS, de um valor estimado de R\$881.239,67.

Ao defender-se (fls. 8281/8284), o Gestor alegou que a base de cálculo foi aplicada de forma linear (Vencimentos e Vantagens Fixas e Contratação por Tempo Determinado), sem deduzir as verbas indenizatórias (1/3 de férias), as faltas injustificadas e as compensações de salário família e salário maternidade. Acrescentou que durante o exercício de 2020, o Município repassou à Previdência Social o valor de R\$149.973,86, que correspondeu a pagamentos de parcelamento em favor do INSS, devendo compor a base das aplicações, uma vez que esta Corte de Contas tem levado em consideração para balizar suas decisões, em relação aos dispêndios com previdência, o volume de recursos repassados aos regimes previdenciários no exercício, independentemente de se tratar de recolhimentos normais ou decorrentes de parcelamentos, elaborando a planilha:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Discriminação	Valor ROPS(R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	1.410.097,39
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	
3. Contratação por Tempo Determinado	2.786.281,98
4. Contratos de Terceirização	
5. Adições da Auditoria	
6. Exclusões da Auditoria	
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+5+6)	4.196.379,37
8. Aliquota ⁴	21,0000%
9. Obrigações Patronais Estimadas (8 ⁴ 7)	881.239,67
10. Obrigações Patronais Pagas - 254.081,54+ 149.973,86 (parcelamento)	404.055,40
11. Ajustes, Deduções e/ou Compensações	0,00
12. Estimativa do valor repassado a menor	477.184,27

Depois de examinar a defesa (fls. 8297/8298), a Unidade Técnica abordou:

“Em relação ao salário família e ao salário maternidade, destacamos que as referidas compensações realmente não devem fazer parte da base de cálculo. Contudo, informamos que no montante dos Vencimentos e Vantagens Fixas constante na tabela 13 do Relatório Inicial não estão incluídos os valores desembolsados a título de salário família e salário maternidade. O cálculo realizado pela auditoria leva em consideração os valores efetivamente empenhados no exercício, tratando-se de despesas de natureza orçamentária. Tanto o salário família quanto o salário maternidade possuem natureza extraorçamentária, uma vez que serão compensados perante o INSS.

Em suma, o entendimento adotado pelo corpo técnico no Relatório Inicial está correto, visto que a base de cálculo utilizada já não considera os valores do salário família e do salário maternidade, não havendo, por isso, motivos para deduzi-los.

Registre-se, a título informativo, que a Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos não Consignados no Orçamento (DOAR) assinala que no exercício de 2020 não houve qualquer baixa a título de salário família, além de não fazer referência ao salário maternidade.

(...)

Quanto ao não cômputo do valor de R\$ 149.973,86 correspondente a pagamentos de parcelamento em favor do INSS, registramos que os cálculos contidos no item 13 do Relatório Inicial se referem às despesas e obrigações advindas do exercício de 2020, ano referente à análise desta PCA, mostrando-se correto a ausência do parcelamento na tabela.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

No relatório de análise de defesa, a Auditoria indicou haver R\$624.243,01 de obrigações previdenciárias do empregador não recolhidas ao RGPS/INSS, em relação ao valor estimado (fl. 8298):

Discriminação	Valor RGPS (R\$)
1. Vencimentos e Vantagens Fixas	1.410.097,39
2. Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	0,00
3. Contratação por Tempo Determinado	2.786.281,98
4. Contratos de Terceirização	0,00
5. Adições da Auditoria	0,00
6. Exclusões da Auditoria	13.881,52
7. Base de Cálculo Previdenciário (1+2+3+4+5-6)	4.182.497,85
8. Alíquota *	21,00%
9. Obrigações Patronais Estimadas (7*8)	878.324,55
10. Obrigações Patronais Pagas	254.081,54
11. Ajustes (Obrigações)	0,00
12. Estimativa do valor devido (9-10+11)	624.243,01

Em seu pronunciamento (fls. 8317/8321), o Ministério Público de Contas mencionou:

“A respeito da discussão, o Tema 163 decidido em sede de Recurso Extraordinário no STF (RE 593068) dispõe que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade” (grifei).

Há precedentes indicando que o Tema 163 efetivamente refere-se aos casos de vínculo com o RPPS:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. FÉRIAS EFETIVAMENTE GOZADAS. INFRACONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 163. NÃO-APLICABILIDADE.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

1. A incidência ou não de contribuições previdenciárias sobre as remunerações pagas durante as férias efetivamente gozadas pelos empregados demandaria a análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, de modo a inviabilizar o processamento do apelo extremo.

2. O Tema 163 da sistemática da Repercussão Geral, cujo recurso-paradigma é o RE-RG 593.068, de relatoria original do Ministro Joaquim Barbosa e atualmente sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, DJE 22.05.2009, além de não tratar de contribuição previdenciária sobre a remuneração paga durante o período de férias gozadas, mas apenas sobre o adicional de férias (terço constitucional), aplica-se tão somente aos servidores públicos federais.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

RE 949275 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, DJE 15/04/2016

Dessa forma, há parcelas sobre as quais há incidência de contribuição previdenciária no RGPS, mas não há tal incidência quando se trata de RPPS.

É o exemplo do terço constitucional de férias. De acordo com a tese fixada no RE 1.072.485-PR, “é legítima a incidência de contribuição social sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias”. Trata-se de precedente aplicável ao RGPS e, portanto, no caso dos autos a alegação da Defesa não se sustenta. Não houve demonstração de que aquele valor considerado até mesmo pela Auditoria como de 1/3 de férias tenha sido integralmente indenizado. Em princípio a tabela de fl. 8297 apenas indica o valor efetivamente pago de 1/3 de férias que teriam sido gozadas. Caberia à Defesa demonstrar documentalmente que o 1/3 de férias teria sido indenizado para determinados servidores.

Assim, nas verbas mencionadas pelo defendente sobre as quais não incidem contribuição previdenciária apenas devem ser consideradas o salário família e o salário maternidade.

Sobre este último, vale lembrar o julgamento do RE 576.967-PR –Tema 72 da Repercussão Geral – que fixou a tese segundo a qual “é inconstitucional a incidência da contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário–maternidade”. Não se aplica, portanto, o art. 28, § 2º e § 9º, b da Lei n.º 8.212/1991.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Com relação ao salário família e ao salário maternidade, a Auditoria, à fl. 8297 informa o seguinte:

Em relação ao salário família e ao salário maternidade, destacamos que as referidas compensações realmente não devem fazer parte da base de cálculo. Contudo, informamos que no montante dos Vencimentos e Vantagens Fixas constante na tabela 13 do Relatório Inicial não estão incluídos os valores desembolsados a título de salário família e salário maternidade. O cálculo realizado pela auditoria leva em consideração os valores efetivamente empenhados no exercício, tratando-se de despesas de natureza orçamentária. Tanto o salário família quanto o salário maternidade possuem natureza extraorçamentária, uma vez que serão compensados perante o INSS.

Aqui entendo haver ainda alguma controvérsia sobre essa afirmação, visto que, em princípio, são benefícios pagos diretamente pelo empregador e, só após, compensados junto ao RGPS. De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001, o salário maternidade se insere no elemento contábil 11 (vencimentos e vantagens fixas), ainda que posteriormente haja compensação.

Ocorre que como a Defesa não apontou expressamente se houve despesa com salário-maternidade ou salário-família, não há como se excluir valores sob esse fundamento. A Defesa também pede a inclusão no cálculo de valores recolhidos a título de parcelamento. Ocorre que o parcelamento não é contribuição previdenciária devida no exercício. Não deve ser considerada no cálculo de contribuições recolhidas.

*A Auditoria, no Relatório Inicial, calculou R\$881.239,67 a título de estimativa de obrigações previdenciárias devidas no exercício e o valor de R\$254.081,54 efetivamente pago. **Teria havido pagamento de apenas 28,83% do montante estimado devido.** Ressalte-se que, para este MPC, pelos motivos expostos acima, é esse o cálculo que deve prevalecer.*

Como se sabe, a questão previdenciária é tema crítico e sensível na administração pública, devendo merecer toda a atenção dos gestores e dos órgãos de fiscalização.

Impõe-se destacar que a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias pode gerar consequências danosas ao Ente, prejudicando consideravelmente as gestões futuras.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Sobre a questão, relevante registrar que o Parecer Normativo PN TC 52/2004 estabelece tal falha como motivadora para a emissão de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais, in verbis:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. 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;

Em relação aos fatos indicados, o não recolhimento tempestivo de obrigações previdenciárias (com posterior pagamento ou parcelamento) ocasiona acréscimo no passivo e implica em despesas adicionais à Edilidade, sob a forma de juros e multas, embutidos em eventuais termos de parcelamento. Prejudica, portanto, as gestões futuras.

Nesse sentido, a questão previdenciária, analisada globalmente, colabora para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas da Interessada, bem como a aplicação da multa do art. 56, II, da LOTCE/PB e o envio de recomendação para que a gestão do Município faça recolher integralmente os valores devidos a título de contribuição previdenciária ao RGPS.”

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 07025/21

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\$422.516,81, sendo R\$260.120,90 de obrigações patronais e o restante referente a parcelamentos e outros encargos:

SAGRES ONLINE		Início	Municipal ▾	Sobre	Exercício 2020 ▾
Empenhos					
Município ⊗ ⇒ Fornecedor ⊗ ⇒ Elemento ⊗					
					Valores
Agrupamentos ↑					Soma(Valor Pago)
<input type="text"/> ▾ <input type="text"/> ▾					
▾	Bonito de Santa Fé (52)				R\$ 422.516,81
▾	INSS (43)				R\$ 415.424,88
▸	13 - Obrigações Patronais (19)				R\$ 260.120,90
▸	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas (12)				R\$ 4.800,00
▸	71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (12)				R\$ 150.503,98
▾	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (9)				R\$ 7.091,93
▸	92 - Despesas de Exercícios Anteriores (9)				R\$ 7.091,93



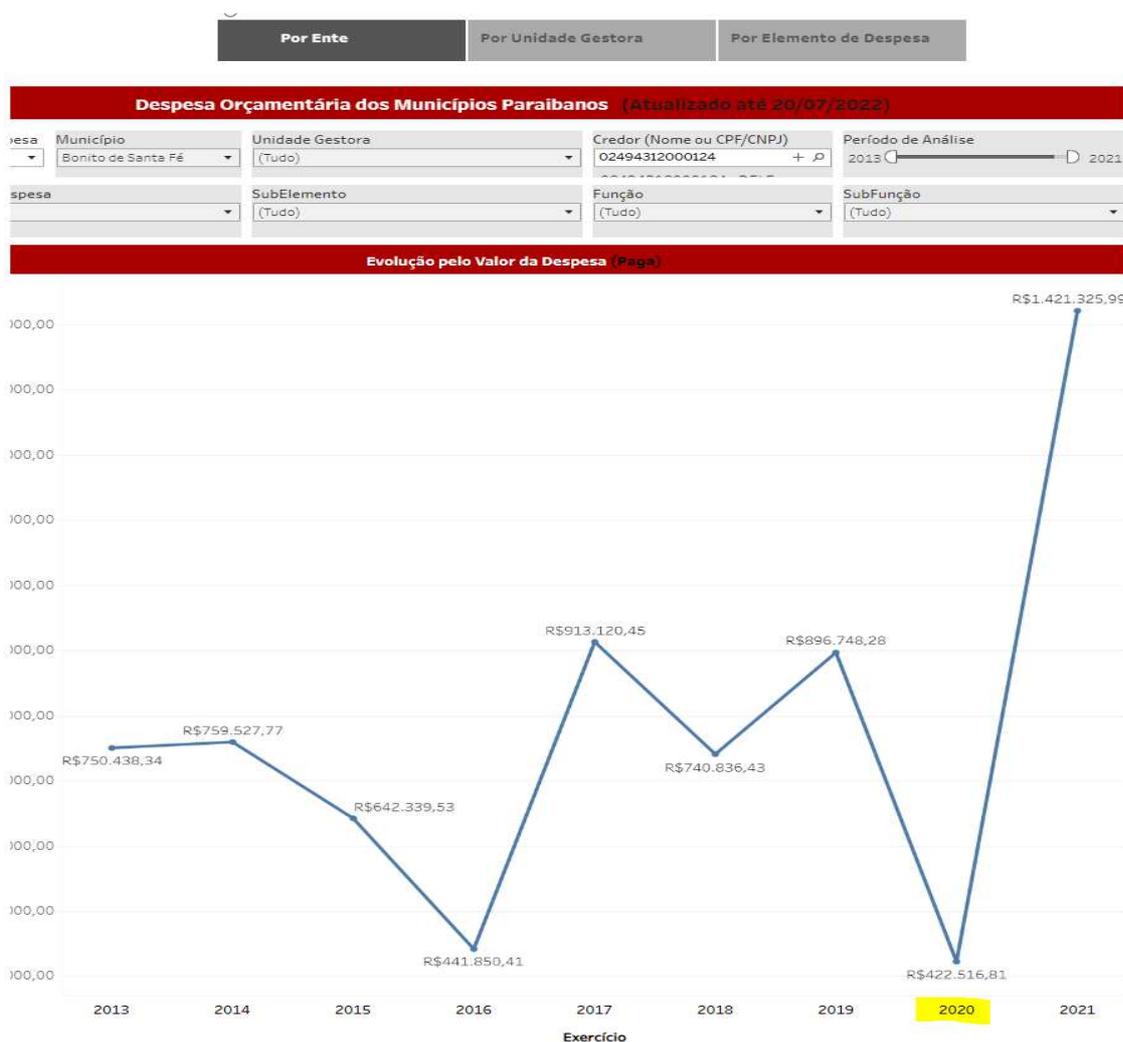
TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Assim, o montante recolhido correspondeu a **48,1%** das obrigações patronais estimadas (R\$878.324,55) para o exercício.

Os argumentos sobre o salário família e salário maternidade poderiam prosperar, se acostados documentos sobre os valores despendidos com tais parcelas. No Demonstrativo das Origens e Aplicações não Consignados no Orçamento consta que a movimentação do salário família durante o exercício foi de R\$4.302,97. Excluindo tal valor da base de cálculo, o montante passaria a ser de R\$4.178.194,88, levando o valor estimado de contribuições para R\$877.420,92. Ou seja, uma diferença de R\$903,63 que não interfere na gravidade da eiva.

Outrossim, de acordo com o Painel da Evolução das Despesas, os pagamentos ao INSS ou à Receita Federal se comportaram da seguinte forma entre 2013 a 2021 (atualizado até 26/07/2022) - (<https://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento>):



**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Segundo a evolução, evidencia-se que, no período de gestão do interessado à frente da Prefeitura Municipal (2017 a 2020), houve declínio no recolhimento das obrigações previdenciárias. A quitação das obrigações patronais ao INSS teve o menor volume do quadriênio da gestão, somente vindo a reagir na gestão seguinte quando os pagamentos mais que triplicaram. No mais, apesar de superávit orçamentário e saldo em disponibilidades, não houve quitação razoável das obrigações previdenciárias.

No contexto da gestão de 2020, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária, conforme precedentes, representam hipótese de reprovação da prestação de contas, atraindo ainda **aplicação de multa** e as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de juros e multas.

Incompatibilidade no recolhimento de obrigações patronais para o RPPS e o valor estimado.

O Órgão Técnico (fl. 8223) observou haver necessidade de esclarecimentos sobre o recolhimento de obrigações previdenciárias por parte da Prefeitura ao RPPS em valor superior ao estimado.

O interessado alegou (fl. 8286) que não houve elaboração do cálculo atuarial a tempo e havia no Município um Decreto anulando todas as alíquotas suplementares, sendo que as retenções de segurados e da parte patronal não eram suficientes para as despesas com a folha do Instituto de Previdência. Assim, foi realizado pagamento a maior, sendo empenhado e contabilizado no Instituto tudo como parte patronal e segurados.

A Unidade de Instrução (fl. 8298) indicou que a defesa explicou o que teria originado a falha, contudo não trouxe ações para sanar a irregularidade.

O Ministério Público de Contas assim se manifestou (fl. 8322):

“Entendo que, embora possa não ser suficiente para saná-la, é suficiente para que seja mitigada. O motivo que origina a falha pode justificar os atos do gestor, sendo as medidas tomadas as adequadas considerada a situação.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07025/21

Como visto no relatório inicial, para uma estimativa de R\$1.394.914,63 foram pagas contribuições patronais previdenciárias ao RPPS de R\$2.856.977,07, sem que o gestor tenha justificado plenamente o fato.

A alegação de que não existia plano atuarial não se fundamenta, vez que, conforme a Auditoria observou, quando da análise da PCA do IPASB, relativa ao exercício de 2020, havia avaliação atuarial (fl. 1151 do Processo TC 07022/21):

No Sistema de Previdência do TCE/PB foi registrado que no ano de 2020 havia avaliação atuarial em vigor. No referido sistema foi informado que as alíquotas adotadas no exercício em exame foram definidas no ano de 2010, sendo 11% do empregado e 20,55% do empregador, sem custo suplementar.

Em que pese mencionar o Decreto sobre a anulação de todas as alíquotas suplementares, o mencionado documento não foi acostado aos autos.

Além das despesas classificadas como Obrigações Patronais, foram gastos R\$304.981,76 a título de “Principal da Dívida Contratual Resgatada” – Elemento 71:

Empenhos									
Fornecedor									
Elemento									
Dados principais					Valores			Dados Gerais	
Agrupamentos	Nº do Empenho	Data	Mês	CPF/CNPJ	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Liquidado)	Soma(Valor Pago)	Nº Licitação	Ti
IPASB (30)					R\$ 3.173.485,04	R\$ 3.173.485,04	R\$ 3.161.958,83		
> 13 - Obrigações Patronais (25)					R\$ 2.868.593,28	R\$ 2.868.593,28	R\$ 2.856.977,07		
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatada (5)					R\$ 304.981,76	R\$ 304.981,76	R\$ 304.981,76		

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Claramente, houve aporte financeiro por parte da Prefeitura ao Instituto para pagamento de benefícios, sendo classificado erroneamente como Obrigações Patronais. Tal assertiva é reforçada pelos comentários feitos pela Auditoria quando da análise da PCA do Instituto (fl. 1152 do Processo TC 07022/21):

9.1. INFORMAÇÕES CONTÁBEIS ATUARIAIS

Após consultar a base de dados do Sistema de Previdência do TCE/PB, ficou evidente que o responsável pelo Instituto de Previdência inseriu dados da avaliação atuarial com data base em 31 de dezembro de 2019 como sendo do exercício de 2020.

Outro fato que chamou a atenção da Auditoria foi a elaboração da Avaliação Atuarial de 2020 apenas no dia 31 de julho de 2020, sem a definição de alíquota suplementar para a parte patronal, somente existindo sugestão de alteração das alíquotas do empregado de 11% para 14% e do empregador (custo normal) de 20,55% para 25,41%, mas o Presidente do IPASB não demonstrou a adoção de medida administrativa para o adimplemento do estudo atuarial.

Mesmo com o mencionado aporte, o Instituto apresentou déficits orçamentário e financeiro, conforme análise da sua PCA 2020, nos valores respectivos de R\$49.129,61 e R\$219.574,01, além de baixa disponibilidade financeira ao final do exercício. Tal fato, representa mais uma anomalia na gestão previdenciária do Município.

A denúncia sobre transição de governo.

O Ministério Público de Contas ainda destacou no parecer sobre a transição de governo, objeto a denúncia referente ao processo TC 21279/20:

“No caso, o fato denunciado reside basicamente na falta de apresentação de documentos quando da transmissão de cargos.

Esse tema foi debatido no referido processo, o ex-gestor interessado se manteve omissos e, ao final, a Denúncia foi considerada procedente, aplicando-se multa.

Vale salientar que o artigo 9º da RN-TC 03/2016 dispõe que, além de multa, a desídia do gestor em colaborar com a transição poderá repercutir negativamente nas contas, a depender do grau do prejuízo.

Bem, no processo citado, já julgado e sem interposição de recurso, foram identificadas omissões na apresentação de diversos documentos relevantes para uma transição adequada de mandato, sem que o interessado tenha sequer se manifestado a respeito dessa questão.

Assim, o presente fato deve se somar às demais eivas apontadas para justificar a valoração negativa das contas, dispensando-se multa por ela já ter sido aplicada no processo originário.”

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21*

Embora procedente, o fato não deve ser sopesado no presente processo, vez não se tratar propriamente de ato de gestão contábil/financeira.

À guisa de conclusão.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO, na qualidade de Prefeito do Município de **Bonito de Santa Fé**, relativa ao exercício de **2020**, 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) DECLARAR O ATENDIMENTO** às exigências da LRF; **II) JULGAR IRREGULARES** 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, em razão do descumprimento das obrigações previdenciárias patronais em favor do RGPS/INSS; **III) APLICAR MULTA de R\$4.000,00** (quatro mil reais), valor correspondente a **64,0 UFR-PB³** (sessenta quatro inteiros de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO (CPF 251.619.974-00), ex-Prefeito do Município de Bonito de Santa Fé, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, em razão do descumprimento de obrigações previdenciárias, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **IV) RECOMENDAR** à atual gestão 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; **V) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias, e à Procuradoria Geral de Justiça; **VI) ENCAMINHAR** cópia da decisão à Auditoria para verificar o incremento dos benefícios previdenciários concedidos no acompanhamento da gestão de 2022 do Regime Próprio de Previdência Social do Município; e **VII) 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.

³ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...) § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 62,5 - referente a agosto de 2022, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07025/21***PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07025/21**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à maioria, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Bonito de Santa Fé** este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2020**, **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), 03 de agosto de 2022.

Assinado 8 de Agosto de 2022 às 11:26



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 5 de Agosto de 2022 às 13:24



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 8 de Agosto de 2022 às 09:01



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Agosto de 2022 às 16:55



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 8 de Agosto de 2022 às 12:01



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Agosto de 2022 às 07:23



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 6 de Agosto de 2022 às 17:06



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL