



## PROCESSO TC N.º 07025/21

**Natureza: Prestação de Contas Anuais**

**Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé**

**Gestor: Francisco Carlos de Carvalho**

**Exercício: 2020**

*Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé. Poder Executivo. Prestação de Contas Anuais. Exercício de 2020. Irregularidades diversas. Parecer ministerial no sentido da emissão de parecer contrário quanto às contas de governo e irregularidade das contas de gestão. Multa. Recomendações.*

### PARECER nº 1251/22

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Sr. **Francisco Carlos de Carvalho**, na condição de gestora do Município de **Bonito de Santa Fé**, relativa ao exercício de 2020.

Relatório Inicial de fls. 8210/8260, contendo irregularidades.

Determinada a citação do Sr. Francisco Carlos de Carvalho e da Sr.ª Clair Leitão Martins Beltrão Bezerra de Melo, contadora, o Prefeito apresentou Defesa (fls. 8275/8286), acompanhada de documentos, após pedido de prorrogação de prazo.

Relatório de Análise Defesa de fls. 8295/8300 assim concluindo:

#### 5. Conclusão

*Em vistas do exposto neste relatório, posicionamo-nos pela permanência das seguintes irregularidades:*

<b>Nº</b>	<b>Irregularidade</b>	<b>Legislação</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Item Relatório Inicial</b>



**PROCESSO TC N.º 07025/21**

5.1	<i>Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	<i>art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.</i>	-	11.1
5.2	<i>Contratação por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;</i>	<i>Art. 37, II e IX, da Constituição Federal.</i>	-	11.2
5.3	<i>Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social</i>	<i>arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92</i>	624.243,01	13
5.4	<i>Incompatibilidade no recolhimento com obrigações patronais para o RPPS e o valor estimado calculado</i>	<i>Art. 56, da Lei Complementar Estadual 18/93 (LOTCE/PB).</i>	-	13

Vieram então os autos ao Ministério Público Contas para manifestação.

**É o relatório. Passo a opinar.**

Nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Estadual, em consonância com o sistema de controle externo estabelecido na Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas do Estado “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos*



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

*três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”.*

Disposição semelhante pode ser extraída do artigo 1º, inciso I, da LOTCE/PB.

Além disso, dispõe a referida LOTCE/PB, em seu artigo 1º, inciso IV, que cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelos/as Prefeitos/as Municipais, emitindo sobre elas parecer prévio.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatária qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

É preciso registrar, ainda, que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

No caso dos autos, passa-se, a seguir, à apreciação especificada das irregularidades apontadas pela Auditoria quando da análise da defesa apresentada.



## PROCESSO TC N.º 07025/21

### – Irregularidades relacionadas à gestão de pessoal;

Inicialmente a Auditoria aponta que teria havido **gastos com pessoal acima do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para o ente**. Assim foi relatado à fl. 8220:

*Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 13.715.753,33 correspondente a 48,99 % da RCL, atendendo ao final do exercício, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF. Por sua vez, os gastos com pessoal do Município totalizaram R\$ 17.737.596,60, incluindo as obrigações patronais e inativos, correspondentes a 63,35 % da RCL, não atendendo ao final do ano, ao limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.*

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.



## PROCESSO TC N.º 07025/21

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 nº 101/00*”. O Alerta n.º 02111/20, às fls. 941/942, tem conteúdo semelhante.

Às fls. 566/570 encaminhou-se o Alerta n.º 0468/20 indicando o seguinte:

*Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba recomenda à autoridade responsável a adoção de medidas administrativas para correção dos fatos relativos às despesas com pessoal. Tal iniciativa visa garantir a regularidade da gestão.*

*Neste período de adequação do limite da despesa com pessoal ficam vedados as seguintes medidas:*

- 1. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*
- 2. Criação de cargo, emprego ou função;*
- 3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*
- 4. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*
- 5. Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.*

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



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

*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. 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.



## PROCESSO TC N.º 07025/21

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:

*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 lembrar 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; (...)*



## PROCESSO TC N.º 07025/21

O Tribunal de Contas do Espírito Santo respondeu a uma consulta, em julho de 2021, reafirmando este entendimento. Destaca-se o PARECER EM CONSULTA TC-20/2021 – PLENÁRIO<sup>1</sup>:

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em RESPONDER assim aos quesitos da consulta:*

*1.1. Os entes com calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo em decorrência do coronavírus, na forma do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):*

*1.1.1. DURANTE A SITUAÇÃO CALAMITOSA, podem ultrapassar os percentuais previstos nos artigos 19 e 20, LRF, sem restrições financeiras, pois está suspenso o prazo para recondução aos limites previsto no art. 23, LRF. Após o fim da calamidade, esses entes devem adotar os procedimentos para retornar a despesa ao limite legal;*

*1.1.2. NÃO ESTÃO SUJEITOS ÀS VEDAÇÕES do art. 22, parágrafo único, LRF, mas estão sujeitos às proibições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, que veda o aumento de despesa com pessoal, exceto, em algumas hipóteses, para os profissionais que atuam no combate ao coronavírus (art. 8º, §§1º e 5º, LC 173/2020);*

*1.1.3. ESTÃO SUJEITOS ÀS NULIDADES do art. 21, Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo aumentar despesas sem previsão legal anterior nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, exceto quanto aos profissionais que atuam no b. 73 V “ ” L 9.504/97 e do art. 8º, §§ 1º e 5º, LC 173/2020*

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 questão<sup>2</sup>, o que contribui para que a falha pela

<sup>1</sup> Processo 02688/2020-7 – Consulta.

<sup>2</sup><http://www.al.pb.leg.br/39332/covid-assembleia-autoriza-estado-de-calamidade-publica-em-mais-45-municipios-da-paraiba.html>





## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

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.

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 legalidade<sup>3</sup>.

Em seguida, relatou-se a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público sem atender aos requisitos constitucionais, burlando a exigência de realização de concurso público.**

Os fatos foram expostos pela Auditoria da seguinte forma às fls. 8220/8221:

---

<sup>3</sup> 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.



## PROCESSO TC N.º 07025/21

Conforme demonstrado no quadro anterior a contratação por excepcional interesse público teve uma variação ao final do exercício de 134%. Em consulta ao SAGRES constata-se 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, conforme demonstrado no quadro a seguir:

<b>Cargo Contratado</b>	<b>Quant.</b>	<b>Cargo Contratado</b>	<b>Quant.</b>
Asg I Auxiliar de Serviços Gerais	27	Cozinheiro	3
Agente Administrativo	17	Cuidador de Creche	3
Medico Clinico	14	Enfermeiro	3
Agente de Guarda Municipal	10	Fisioterapeuta	3
Professor Classe B	8	Operador de Máquina Pesada	3
Técnico Em Enfermagem Plantonista - Hospital	8	Assistente de Saúde Bucal	2
Visitador -pcf	8	Farmacêutico	2
Agente Comunitário de Saúde	7	Motorista	2
Técnico Em Enfermagem	6	Nutricionista	2
Auxiliar de Serviços Gerais li - Merendeira	5	Prestação de Serviços-professor de Educação Infant.	2
Enfermeiro Plantonista - Hospital	5	Prestação de Serviços-professor de Geografia	2
Medico Clinico - Psf	5	Prestação de Serviços-professor de Matemática	2
Prestação de Serviços-professor de Jovens e Adulto	5	Professor de Educação Infantil-creche	2
Professor Classe A2	5	Supervisor- Pcf	2
Agente de Combate as Endemias	4	Técnico Em Enfermagem para Sala de Parto	2
Agente de Combate de Endemias	3	Veterinário	2
Agente de Vigilância	3	TOTAL	177



## PROCESSO TC N.º 07025/21

Sanitária			
-----------	--	--	--

Fonte: SAGRES

*Diante do exposto esta Auditoria entende que a a gestão pratica contratação de pessoal, sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso para ocupação de atividades inerentes a servidores efetivos.*

Para a Defesa, o conteúdo do relatado não se coaduna com o teor do exposto no item 11.2 do Relatório Inicial.

Também alega que as contratações por tempo determinado ocorreram de forma regular e tendo por objetivo atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público.

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.



## PROCESSO TC N.º 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.

A este respeito, importa transcrever importante lição de Alexandre Moraes<sup>4</sup>:

*O texto constitucional permite a contratação temporária sem concurso público no art. 37, IX, mantendo disposição relativa à contratação para serviço temporário e de excepcional interesse público, somente nas hipóteses previstas em lei. Dessa forma, três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa exceção, muito perigosa, como diz Pinto Ferreira, por tratar-se de uma válvula de escape para fugir à obrigatoriedade dos concursos públicos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade: - Excepcional interesse público; - Temporariedade da contratação; - Hipóteses expressamente previstas em lei. Observe-se, porém, a impossibilidade de contratação temporária por tempo indeterminado – ou de suas renovações sucessivas - para atender a necessidade permanente, em face do evidente desrespeito ao preceito constitucional que consagra a obrigatoriedade do concurso público; admitindo-se, excepcionalmente essa contratação, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.*

---

<sup>4</sup>MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 161.



## PROCESSO TC N.º 07025/21

O STF, em reconhecimento ao interesse público e à necessidade de continuidade da prestação dos serviços da Administração, externou a possibilidade de contratação através de excepcional interesse público para cargos de caráter permanente, veja-se:

*O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. ADI 3.068, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-2-06, DJ de 23-9-05*

Este é também o entendimento demonstrado na seguinte decisão do STJ:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDOR PÚBLICO PARA ATIVIDADES DE CARÁTER PERMANENTE. Ainda que para o exercício de atividades permanentes do órgão ou entidade, admite-se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (arts. 37, IX, da CF e 2o da Lei 8.745/1993) – qual seja, o crescente número de demandas e o elevado passivo de procedimentos administrativos parados junto ao órgão, que se encontra com o quadro de pessoal efetivo completo, enquanto pendente de análise no Congresso Nacional projeto de lei para a criação de vagas adicionais. O art. 37, IX, da CF dispõe que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Por sua vez, a Lei 8.745/1993, ao regulamentar o referido dispositivo, estabelece, em seu art. 2o, VI, “i”, que “Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: [...] atividades: [...] técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990”. Soma-se a isso o fato de que o STF já emitiu entendimento de que a CF autoriza contratações de servidores, sem concurso público, quer para o desempenho*



## PROCESSO TC N.º 07025/21

*das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. No caso ora em análise, observa-se o crescente número de demandas e o enorme passivo de procedimentos administrativos parados junto ao órgão, cujos atos de impulso não poderiam se dar, simplesmente, por meio de serviço extraordinário. Ademais, além de os temporários contratados estarem vinculados a uma demanda transitória e pontual, pautada no excesso do volume de trabalho em diversas áreas, é certo que a espera pela eventual realização do certame público poderá acarretar sérios prejuízos tanto ao erário como para a sociedade. Não restam dúvidas, portanto, que os fatos que justificam a contratação temporária (acúmulo do serviço) não está a violar a regra constitucional do concurso público, até mesmo porque se aguarda a tramitação no Congresso Nacional de projetos para criação de vagas adicionais. Precedentes citados do STF: ADI 3.247-MA, Tribunal Pleno, DJe 18/8/2014; ADI 3.386-DF, Tribunal Pleno, DJe 24/8/2011; e ADI 3.068-AM, Tribunal Pleno, DJ 24/2/2006. MS 20.335-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 22/4/2015, DJe 29/4/2015.*

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.



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

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.

### **– Irregularidades previdenciárias;**

A Auditoria aponta que **não houve recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social no valor de R\$ 624.243,01.**

O gestor alega que *“a base de cálculo foi aplicada de forma linear (Vencimentos e Vantagens Fixas e Contratação por Tempo Determinado) sem deduzir, contudo, as verbas indenizatórias (1/3 de férias), as faltas injustificadas, e a compensações de salário família e salário maternidade”*.

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*



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

*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.*

*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 o 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

16/22





## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

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.

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



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

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.

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*:



## PROCESSO TC N.º 07025/21

*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.

De outra banda, a Auditoria indicou haver **incompatibilidade no recolhimento com obrigações patronais para o RPPS e o valor estimado calculado.**

Tal incompatibilidade deu-se pelo motivo oposto ao exposto com relação ao RGPS. Foi estimado um valor de R\$ 1.394.914,63 devido no exercício e registrado o recolhimento de R\$ 2.856.977,07.

A Defesa às fls. 8285/8286 traz as seguintes considerações:

19/22



## PROCESSO TC N.º 07025/21

*A Auditoria assise razão em afirmar que houve pagamento a maior de obrigações patronais do que os valores devidos estimadas.*

*Ocorre que não houve elaboração do cálculo atuarial a tempo e havia no Município um Decreto anulando todas alíquotas suplementares, sendo que as retenções de segurados e da parte patronal não era suficiente para cobrir as despesas com a folha do instituto de Previdência, em decorrência das alíquotas suplementares, foi realizado pagamento a maior, sendo empenhado e contabilizado no Instituto tudo como parte patronal e segurados.*

Para a Auditoria a origem da falha não é suficiente para saná-la.

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.

### **– Omissão na transição da gestão;**

No Relatório Inicial, a Auditoria relatou fato que foi apurado no 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



## **PROCESSO TC N.º 07025/21**

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.

### **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;*



**PROCESSO TC N.º 07025/21**

- ♦ *para que a gestão do Município faça recolher integralmente os valores devidos a título de contribuição previdenciária ao RGPS.*

É como opino.

João Pessoa, 30 de junho de 2022.

**LUCIANO ANDRADE FARIAS**

Procurador do Ministério Público de Contas/PB