



PROCESSO TC-03974/22

*Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Itaporanga. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2021. Prefeito ordenador de despesa. Contas de Gestão. Apreciação da matéria para fins de julgamento. Atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba c/c o art. 1º, inciso 1º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – Regularidade com ressalvas das contas. Emissão de parecer favorável. Cominação de multa. Atendimento às exigências da LRF. Comunicação à RFB. Recomendações.*

### ACÓRDÃO APL-TC 0551/23

#### RELATÓRIO:

*Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Itaporanga, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do senhor Divaldo Dantas, Prefeito, que atuou como chefe do Poder Executivo no período em análise.*

*A Unidade Técnica de Instrução emitiu, em 29/03/2023, o relatório inaugural de inspeção (fls. 6813/6840), com base em uma amostragem representativa da documentação enviada à Corte, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:*

#### **1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:**

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 1009/2020, de 15/12/2020, estimando receita e fixando despesa em R\$ 53.873.400,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50,00% da despesa fixada na LOA (R\$ 26.936.700,00);*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 26.532.444,44, e créditos adicionais especiais no valor de R\$ 1.335.240,09. Ademais, foram utilizados R\$ 21.367.286,80 integralmente suportados por autorização legislativa;*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 56.802.574,21, equivalente a 105,44% do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 60.002.594,98, equivalente a 111,38% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu a marca de R\$ 38.474.625,31, superando em 27,39% a previsão orçamentária original;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 55.790.181,36;*
- g) as Receitas Próprias totalizaram R\$ 4.384.932,95,, equivalente a 7,71% da Receita Orçamentária.*

#### **2. No tocante aos demonstrativos apresentados:**

- a) o Balanço Orçamentário Consolidado apresentou deficit equivalente a 5,63% (R\$ 3.200.020,77) da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 5.570.414,52, apropriado quase que integralmente na conta "Bancos";*
- c) o Balanço Patrimonial consolidado evidenciou superavit financeiro, no valor de R\$ 1.496.431,90.*



### 3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas no processo de Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal de Itaporanga, com julgamento pela regularidade (Processo TC nº 04202/22);
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 481.222,89, correspondendo a 0,80% da Despesa Orçamentária Total (DORT), pago integralmente no exercício.

### 4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB, na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM), atingiu o montante de R\$ 7.701.153,61, equivalente a aproximadamente 77,91% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=70%);
- b) a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), alcançou o montante de R\$ 11.327.026,25, equivalente a 24,84% da RIT (limite mínimo=25%)<sup>1</sup>;
- c) o Município despendeu com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) a importância de R\$ 2.780.462,94, equivalente a 20,45% da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 36.256.613,58, equivalente a 64,98 % da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 34.561.904,47, equivalente a 61,94% da RCL (limite máximo=54%).<sup>2</sup>

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução ao cabo do seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 30/03/2023 (fls. 6841/6842), a citação do Prefeito de Itaporanga, senhor Divaldo Dantas.

Ato contínuo, foi submetido ao Órgão de Inspeção o Documento TC nº 50249/23 (fls. 6847/6893), contendo as contrarrazões apresentadas pelo Gestor, ensejando a elaboração de relatório técnico (fls. 6900/6921), no qual foram consignadas as seguintes irregularidades com potencial para macular as contas do gestor responsável. Ei-las:

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
- Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital;
- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;
- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;
- Contratação Temporária, descumprindo o disposto no Art. 37, caput e inc. IX, Constituição Federal;
- Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social.

Submetido o almanaque processual ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou pela via do Parecer nº 1873/23 (fls. 6924/6936), da lavra da Subprocuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, finalizado com o seguinte encaminhamento:

<sup>1</sup> Em razão da EC 119/22, o desatendimento do art. 212, CF não constou como irregularidade no relatório inicial.

<sup>2</sup> O Poder Legislativo empenhou o montante de R\$ 473.035,44 a título de despesas de pessoal, representando 2,74% da RCL.



1. *EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo e a *IRREGULARIDADE* das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Itaporanga, Sr. Divaldo Dantas, relativas ao exercício de 2021, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52/2004, c/c a *DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL* às disposições pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos precisos termos dos relatórios técnicos;
2. *COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL* ao Sr. Divaldo Dantas, prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB;
3. *RECOMENDAÇÃO* ao mencionado Chefe do Poder Executivo de Itaporanga no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, não incorrer em déficit orçamentário, realizar os ajustes de pessoal necessários para cumprimento da LC 178/21, emprestar atendimento ao princípio do concurso público para admissão de pessoal nos quadros do Município, aplicar corretamente os valores transferidos pela União a título de VAAT e atentar para a imperiosidade do integral e tempestivo recolhimento previdenciário e;
4. *COMUNICAÇÃO* à receita federal acerca da falha referente à ausência de pagamento das contribuições previdenciárias;
5. *REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO* ao Ministério Público Estadual, ao Federal e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, neste último caso, por força do não recolhimento integral da contribuição previdenciária devida ao RGPS, pelo Sr. Divaldo Dantas, Prefeito de Itaporanga, no exercício de 2021.

O feito foi agendado para a presente sessão do Tribunal Pleno, tendo sido realizadas as intimações de rotina.

#### **VOTO DO RELATOR:**

*A prestação de contas anual é o encerramento de um ciclo que se inicia na propositura da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passa pela apresentação, discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual e culmina na execução dos programas e ações de governo. É nesse momento que o ordenador de despesa oferece aos órgãos de controle a consolidação dos números de sua gestão, que serão submetidos ao crivo do exame da legalidade, legitimidade e economicidade.*

*Prestar contas, antes de ser um dever imposto a todos que administram a coisa pública, é a oportunidade de demonstrar, inequivocamente, como os recursos arrecadados são aplicados de modo correto, justo, equânime e transparente. É cientificar a população local que o crédito conferido foi, na integralidade, correspondido. É procedimento que encarna com perfeição a essência da democracia. Inexiste Estado Democrático de Direito sem a completa e translúcida prestação de contas.*

*Expostas as considerações preliminares, passa-se ao exame das falhas que, ao cabo da peça de instrução, sinalizam, em alguma medida, o comprometimento da gestão municipal, sendo que algumas delas serão tomadas conjuntamente pela pertinência temática. Eis as máculas atribuídas ao Prefeito de Itaporanga, senhor Divaldo Dantas, no curso do exercício de 2021:*

#### **Ocorrência de déficit da execução orçamentária sem a adoção de providências efetivas**

*A pecha acima toca o tema da execução orçamentária. Sobre o resultado negativo da execução orçamentária, ponderou a Auditoria que o déficit de R\$ 3.200.020,77, correspondente a 5,63% da receita do Ente Municipal, afrontaria a Lei de Responsabilidade Fiscal. O argumento apresentado pela defesa, de que a posição livre em caixa do valor aproximado de R\$ 7,5 milhões permitiria uma gestão orçamentária mais flexível não foi acatado pela Auditoria.*



*Decerto que o equilíbrio das contas é princípio caro à Contabilidade Pública e à Administração Financeira Orçamentária, encontrando sua maior expressão na LRF. Mas muito antes do advento da LRF, já havia sido consolidado como princípio associado à boa gestão. Exemplo disso é a alusão feita no artigo 48, “b”, da Lei 4.320/64, que propugnava, há mais de meio século, a obrigatoriedade de o gestor público manter, durante o exercício, na medida do possível, “o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.*

*Numa das mais densas obras sobre o tema da responsabilidade fiscal (Curso de Responsabilidade Fiscal, lançado pela Editora Fórum em 2014), o Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, sintetiza a essência da norma, com a autoridade de quem atuou no processo legislativo na condição de consultor do Senado Federal. Para ele, os objetivos da LRF, qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, visam à prevenção de deficits imoderados e recorrentes, bem como ao controle do endividamento. Trata-se do hoje consensual equilíbrio intertemporal das finanças públicas, cuja expressão normativa é o artigo 1º, §1º, da LRF.*

*A situação descrita na instrução, no que tange ao deficit, está longe de implicar desajustes nas contas do município. Atente-se para o fato de que o conteúdo do §1º do artigo 1º da LRF não se configura norma cogente. Suas entrelinhas, de natureza claramente principiológica, aduzem à necessidade permanente de o Ente Público estar atento a descasamentos entre despesas e receitas, algo que, em tempos de crise, como a que vivemos, parece cada vez mais óbvio.*

*Assim, a ocorrência de deficits pontuais não se traduz, em si, numa falha. Nas já citadas palavras do Ministro Substituto Weder, a vedação normativa é para desequilíbrios contínuos e crescentes. E isso, definitivamente, não aconteceu no Município de Itaporanga. O quadro a seguir traz o panorama da execução orçamentária do Ente no quadriênio 2019/2022, reforçando que o Prefeito Divaldo Dantas está no seu segundo mandato, sendo o ordenador de despesa em todo o citado quadriênio.*

	2019	2020	2021	2022
Processo	06666/20	06328/21	03974/22	02416/23
Receitas	45.695.071	53.632.228	56.802.574	73.567.135
Despesas	47.943.099	50.527.563	60.002.595	72.348.518
Resultado	-4,92%	5,79%	-5,63%	1,66%

Fonte: Tramita

*O caso concreto evidencia que a Urbe vem alternando deficits e superavits da execução orçamentária, sem qualquer evidência de comprometimento das contas públicas. Até porque, com apontado pela defesa, o Município de Itaporanga começou o exercício de 2020 com saldo de caixa de 7,5 milhões<sup>3</sup>.*

*Ainda que a instrução não tenha feito uma análise intertemporal da prestação de contas, parece-se lógica a hipótese de que receitas previstas e efetivamente arrecadadas em um exercício possam ter sido usadas para amparar despesas pagas em momento subsequente. O cenário é bastante comum nos casos de convênios, implicando, no mais das vezes, em apropriação de receitas num exercício para liquidação posterior.*

*Fácil constatar que um recorte temporal mais amplo não descreve a ocorrência de desequilíbrios imoderados, não representando risco às finanças municipais. Assim, não vejo, nos limites das evidências dos autos, o cometimento de irregularidade que enseje admoestação por parte desta Corte de Contas nem afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a mácula ser afastada.*

<sup>3</sup> Ao final do exercício de 2020, essa posição ainda era confortável, correspondendo a R\$ 5.570.414,52.



- **Não aplicação de no mínimo 15% da VAAT em despesas de capital**

*Ponderou a Unidade de Instrução, ao fim do item 9.1 do relatório inicial, que não houve aplicação de 15% do valor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), destinado ao Município de Itaporanga, descumprindo o disposto no inc. XI do art. 212 A, Constituição Federal.*

*A Auditoria não acolheu o argumento lançado em sede de defesa, que sustentou a impossibilidade de sanção ao gestor por força do artigo 119 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegura que Estados, Distrito Federal, Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente por eventuais descumprimentos normativos por força do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19.*

*Também não repercutiu no relatório de análise de defesa a alegação de que a pandemia do coronavírus, por ter fechado as escolhas, terminou por comprometer inversões financeiras para fins de reforça e construção, prejudicando diretamente o investimento em despesas de capitais. À vistas dos argumentos manejados, a Auditoria se manteve impávida no que tange à posição inicial. Pois bem. Vamos às considerações. Em boa medida, assiste razão à Auditoria. Contudo, são admissíveis algumas mitigações.*

*De saída. 2021 é o primeiro ano das novas modalidades da complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR), as quais, conforme a lei de regência (Lei nº 14.113/21), só seriam implementadas a partir de 01 de abril de 2021, ou seja, ao final de trimestre inicial do exercício sob exame. É sabido que toda inovação traz consigo certa incerteza, exige tempo para adaptação e, portanto, algum grau de tolerância em relação a eventuais erros de classificação da receita.*

*Em tempo, como bem pontuado pela defesa, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, apenas em 10/05/2021, publicou a Portaria nº 831/2021, que dispôs acerca do desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária, criando, a partir deste ponto, a possibilidade do devido registro da verba adicional repassada pela União. É preciso deixar assente que a própria norma infralegal, em seu artigo 3º, informa que a aplicação de seus efeitos se dará a partir o do exercício de 2022, inclusive no que se refere à elaboração do respectivo Projeto de Lei Orçamentária.*

*Vale lembrar que o Sistema Tribunais de Contas vem passando por uma acentuada transformação, deixando de ser unicamente inquisidor para se tornar um orientador do bom e comprometido gestor público. Aguardar que o mal/dano ao erário ocorra para, só então, sair em busca da reparação, tem se mostrado ação quase inócua, sem efetividade. Atuar proativamente e impedir - através da expedição de diretrizes orientativas e tempestivas - que a malversação ou outra infração aconteça é providência muito mais ajustada e de resultados seguramente mais concretos.*

*Neste norte, merece destaque o fato de que, em 21/07/2021, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba editou e publicou a Nota Técnica nº 02/2021, a qual orientou a Auditoria e os jurisdicionados quanto ao acompanhamento e contabilização desta nova modalidade de repasse.*

*De acordo como os parágrafos precedentes, não há razoabilidade em exigir a perfeita classificação da receita em tela, no decurso do ano de 2021, quando a própria STN e o Órgão de Controle só se manifestaram definitivamente quando decorrido parcela significativa do exercício. Parcimônia é o substantivo a ser ora empregado.*

*Considerando a análise em perspectiva panorâmica; a salutar função orientadora dos Tribunais de Contas em detrimento da punitiva, entendo que a imperfeição não pode ser afastada, todavia, a censura, a meu ver, dever se limitar às recomendações (posição partilhada pelo Parquet) no sentido de classificar adequadamente as receitas orçamentária, evitando, assim, interpretações equivocadas dos registros contábeis e a estrita observância aos mandamentos constitucionais, notadamente, ao § 3º, artigo 212 - A da CFRB/88.*



- Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF
- Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF
- Contratação Temporária, descumprindo o disposto no Art. 37, caput e inc. IX, Constituição Federal

As falhas acima descritas foram listadas no item 11 da inicial, que examina o cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A consolidação constante no último relatório técnico evidenciou a extrapolação do limite de pessoal definido para o Poder Executivo Municipal, uma vez que houve o dispêndio de R\$ 34.561.904,47, o que representou 61,94% da receita corrente líquida da municipalidade, superando em R\$ 4.435.206,53 o valor máximo permitido para a despesa de pessoal.

Também houve excesso em relação aos gastos do Ente Municipal, porque o somatório das despesas da Prefeitura e Câmara itaporanguenses atingiu R\$ 36.256.613,58, representando 64,98% da RCL (excesso de R\$ 2.782.504,76). Nos dois casos, a norma de regência estabeleceu originalmente um prazo para o retorno aos limites definidos na Lei.

Por fim, apontada irregularidade na contratação temporária por excepcional interesse público. Segundo consta do relatório de análise de defesa, o Gestor não apresentou esclarecimentos acerca dos critérios para contratação de pessoal por excepcional interesse público, bem como das atividades e cargos deficitários no seu quantitativo de pessoal. Além disso, as contratações temporárias teriam excedido o prazo máximo de 12 meses, previsto na Lei Municipal nº 895/2015.

Sobre as extrapolações da LRF, importante salientar, para o enfrentamento da eiva, que a necessidade de recondução aos limites legais para despesa de pessoal recebeu regulamentação especial (artigo 15 da Lei Complementar nº 178/2021), definindo o prazo de dez anos para adequação aos limites estabelecidos na LRF, diferindo uma redução anual de 10%. Destarte, Entes Municipais que porventura ostentarem gastos excessivos de pessoal, terão uma década para se ajustar ao que preceituam os artigos 19, III e 20, III, “b”, da LRF. Eis o teor do dispositivo legal:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

A citada LC, publicada em 13 de janeiro de 2021, veio auxiliar Estados e Municípios no equacionamento das contas públicas. Como se vê no trecho acima destacado, a regulamentação exigirá dos gestores um esforço fiscal, a ser implantado a partir do exercício de 2023, que é o termo inicial para adoção das reduções.

Destarte, considerando os limites temporais da presente prestação de contas, bem como a excepcionalidade decorrente da pandemia de coronavírus – que impôs a necessidade de contratações excepcionais de pessoal, notadamente para o desempenho de funções na área de saúde, fato que, por si, já justifica a elevação dos gastos de pessoal constatada pela Auditoria – estou afastando as irregularidades.



- **Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social**

Por fim, resta examinar a regularidade do recolhimento da contribuição previdenciária patronal, à luz das justificativas apresentadas pelo Prefeito de Itaporanga. De pronto, importa sinalizar uma correção à informação constante da tabela apresentada no item 13 do exórdio, que orientou, por conseguinte, o relatório final de análise de defesa.

Parece nítido que houve um aproveitamento, por parte da Unidade de Instrução, das informações constantes de uma peça utilizada como modelo, sem que fossem processadas as devidas correções para o caso particular. Note-se que o item é apresentado com a informação de que o Município em análise não possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o que não impediu a presença de uma coluna destinada a conter informações sobre previdência própria, ainda que não apresentasse valores.

Para além do simples ajustes da supressão da citada coluna, a alíquota utilizada para estimar o valor total da contribuição previdenciária patronal foi de 24%, o que rendeu a seguinte assertiva, em sede de apresentação de defesa:

*Preliminarmente, a Auditoria desse Tribunal de Contas sem tecer qualquer razão fática ou jurídica, aplicou para fins de estimativa dos supostos valores devidos ao RGPS à alíquota de 24%, onde na realidade a alíquota para órgão público é de 20% patronal + 1% de RAT = 21%, cobrada pelo INSS referente a contribuição patronal, considerado baixo risco no trabalho. (Lei Federal nº 8.212/91, art. 21, I).*

De fato, não há qualquer alusão no relatório inicial que apresente as explicações para a adoção da alíquota de 24%. Ademais, na análise de defesa, o Corpo de Instrução não sustentou sua conclusão inicial. Ao contrário, trabalhou com a suposição de que a alíquota correta poderia ser 21%, o que em nada desnaturaria a compreensão sobre a eiva, segundo o entendimento esposado na derradeira peça técnica.

Diante da controvérsia, adoto para fins deste voto o percentual de 21%, como se vê na tabela a seguir:

Discriminação	Valor (R\$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	25.837.519,62
Contratação por tempo determinado (b)	4.235.472,29
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	-
<b>Base de cálculo INSS (d = a+b+c)</b>	<b>30.072.991,91</b>
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%)	6.315.328,30
Salário família (f)	-
Salário maternidade (g)	-
Outras deduções (1/3 de férias, hora extra e insalubridade) (h)	-
<b>Encargos patronais devidos (i = e-f-g-h)</b>	<b>6.315.328,30</b>
Encargos patronais recolhidos em 2021 (j)	3.081.707,13
Encargos patronais de 2021 recolhidos em 2022 (k)	74.478,82
Total de encargos patronais exercício 2021 (l = j+k)	3.156.185,95
<b>Obrigações não pagas (l = h-k)</b>	<b>3.159.142,35</b>

**Recolhimento de 49,98%**



As decisões tomadas pelo Pleno desta Corte sempre deixam clara a necessidade de se ponderar que o real valor da contribuição patronal a ser recolhida não é obtido a partir da simples aplicação linear da alíquota contributiva. Alguns ajustes são necessários para a elaboração deste cálculo, tais como o expurgo do salário-contribuição as parcelas descritas no §9º, art. 28, da Lei nº 8.212/91. Ademais, necessário se faz compensar os valores pagos, a título de salário-família e salário-maternidade, em relação à quantia calculada como contribuição previdenciária patronal devida. O exame da inicial não é suficiente para afirmar, peremptoriamente, que tais ajustes foram efetuados, o que depõe contra a metodologia utilizada pela Unidade de Instrução.

Tendo tal constatação em vista, é lógica a conclusão de que o valor apurado como devido ao INSS não goza de certeza e liquidez (a definitividade do cálculo das contribuições previdenciárias patronais é atributo da Receita Federal do Brasil), muito embora sirva de parâmetro admissível e razoável, para verificação do quantum contribuído pelo Ente em relação ao valor devido.

Em relação às informações sintetizadas no quadro da página anterior, importa considerar que a Urbe desembolsou o total de R\$ 2.418.634,51 a título de parcelamento em favor da Autarquia Previdenciária Nacional. Se considerarmos excepcionalmente esse pagamento, o total recolhido ao INSS passa a ser de aproximadamente 88,27% do valor devido, como se vê na seguinte representação:

Discriminação	Valor (R\$)
Vencimentos e vantagens fixas (a)	25.837.519,62
Contratação por tempo determinado (b)	4.235.472,29
Outras despesas com pessoal - Elemento 36 (c)	-
<b>Base de cálculo INSS (d = a+b+c)</b>	<b>30.072.991,91</b>
Encargos patronais devidos (e = d*21,00%)	6.315.328,30
Salário família (f)	-
Salário maternidade (g)	-
Outras deduções (1/3 de férias, hora extra e insalubridade) (h)	-
<b>Encargos patronais devidos (i = e-f-g-h)</b>	<b>6.315.328,30</b>
Encargos patronais recolhidos em 2021 (j)	3.081.707,13
Encargos patronais de 2021 recolhidos em 2022 (k)	74.478,82
Encargos patronais decorrentes de parcelamento (l)	2.418.634,51
Total de encargos patronais exercício 2021 (m = j+k+l)	5.574.820,46
<b>Obrigações não pagas (l = h-k)</b>	<b>740.507,84</b>

**Recolhimento de 88,27%**

Necessário se faz abordar o panorama previdenciário da Prefeitura de Itaporanga, até para que se tenha uma melhor compreensão das razões que levaram a Administração a legar aos seus sucessores o adimplemento de praticamente metade das contribuições previdenciárias devidas no exercício de 2021.

Há que se ter um olhar diferenciado para os Municípios com elevados passivos previdenciários, como é o caso concreto, onde o total repassado ao INSS, a título de parcelamento, correspondeu a aproximadamente 38,2% das contribuições previdenciárias devida para o exercício. Tal circunstância impõe ao gestor um ônus que é incontornável, visto que os parcelamentos são, por força de acordo com a Autarquia Nacional, diretamente debitados na conta do FPM.

Tal característica termina por comprometer compulsoriamente a própria gestão financeira da Urbe, que vê parcela considerável da sua receita ser destinada ao adimplemento de passivos muitas vezes decorrentes de gestões de décadas anteriores.



*Não são recentes as preocupações com a negociação de dívidas previdenciárias. Apenas para ficar na atual ordem constitucional, o artigo 57 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB de 1988 já contemplava um comando que possibilitava o parcelamento de dívidas de Entes Governamentais<sup>4</sup>.*

*Ao longo de quase quatro décadas, várias normas regulamentadoras de parcelamento foram publicadas, sem que delas tenha decorrido uma mudança significativa no quadro de inadimplência que marca algumas Urbes, nomeadamente aquelas com dívidas mais elevadas em relação ao histórico das receitas públicas.*

*Sem poucas perspectivas de solução a médio prazo, os Prefeitos precisam equilibrar as dívidas correntes com as obrigações contraídas por seus antecessores, o que fatalmente leva à constituição de novos passivos, exatamente como se afigura na situação vista em Itaporanga no exercício em análise. Como diz o ditado popular, o “cobertor é curto”, o que implica assumir a dificuldade de um gestor honrar os compromissos correntes com o INSS e simultaneamente os acordos de parcelamento firmados em gestões pretéritas.*

*Por fim, importante destacar que as próprias leis que regulamentam parcelamentos costumam inserir cláusulas protetoras dos Entes Devedores, em respeito às suas restrições orçamentárias. Como exemplo, cito o artigo 1º e o §4º do artigo 5º, ambos da Lei 9.639/98, que estabeleceu como limites para a amortização das obrigações previdenciárias correntes somadas com os parcelamentos os montantes equivalentes a nove pontos percentuais do FPM e quinze pontos percentuais da Receita Corrente Líquida Municipal.*

*Na mesma linha, há previsão no artigo de abertura da Lei 12.810/13, com possibilidade de parcelamento da dívida previdenciária em 240 vezes (vinte anos), em prestações máximas equivalentes a 1%<sup>5</sup> (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Estado, do Distrito Federal ou do Município. Importante ressaltar que a mesma norma estabelece uma prioridade para as retenções, figurando no artigo 3º, §3º, a seguinte ordem de preferência: as obrigações correntes não pagas no vencimento; as prestações do parcelamento celebrado com base na citada lei; e as prestações dos demais parcelamentos.*

*Fica evidente, portanto, a virtual impossibilidade de adimplemento da totalidade das obrigações previdenciárias sem que seja comprometida a viabilidade da própria gestão do Município, o que atenua a situação em comento. Com tais ponderações, encaminho meu voto nos termos abaixo:*

- I. **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do senhor **Divaldo Dantas**, Prefeito de Itaporanga, relativas ao exercício de 2021;
- II. **Emissão de Parecer favorável** às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado;
- III. **Cominação de multa** de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao senhor Divaldo Dantas, Prefeito de Itaporanga, equivalente a 46,25 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB)<sup>6</sup>, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, assinando prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário;
- IV. **Comunicação** à Unidade Previdenciária da Receita Federal do Brasil acerca do estimado recolhimento a menor das obrigações patronais;
- V. **Declaração de atendimento** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;
- VI. **Recomendação** ao atual Prefeito de Itaporanga, para que não incorra nas falhas identificadas pela Equipe de Instrução, devendo envidar especial atenção ao adimplemento da contribuição previdenciária devida ao Instituto Nacional de Seguridade Social.

<sup>4</sup> Os débitos dos Estados e dos Municípios relativos às contribuições previdenciárias até 30 de junho de 1988 serão liquidados, com correção monetária, em cento e vinte parcelas mensais, dispensados os juros e multas sobre eles incidentes, desde que os devedores requeiram o parcelamento e iniciem seu pagamento no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição.

<sup>5</sup> O artigo 3º, §4º prevê que, na hipótese de o FPE ou o FPM não ser suficiente para retenção do somatório dos valores correspondentes às obrigações devidas na forma do § 3º, o valor da diferença não retida deverá ser recolhido por meio de Guia da Previdência Social - GPS.

<sup>6</sup> UFR/PB correspondente a R\$ 64,87 (novembro/2023).



**DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:**

- **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas anuais de responsabilidade do senhor **Divaldo Dantas**, Prefeito de Itaporanga, relativas ao exercício de 2021;
- **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** às contas anuais de responsabilidade do gestor acima mencionado.
- **COMINAR MULTA** de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao senhor **Divaldo Dantas**, Prefeito de Itaporanga, equivalente a 46,25 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB), com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, assinando prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário.
- **COMUNICAR** à Unidade Previdenciária da Receita Federal do Brasil acerca do estimado recolhimento a menor das obrigações patronais
- **DECLARAR** o atendimento aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LRF;
- **RECOMENDAR** ao atual Prefeito de Itaporanga, para que não incorra nas falhas identificadas pela Equipe de Instrução, devendo envidar especial atenção ao adimplemento da contribuição previdenciária devida ao Instituto Nacional de Seguridade Social.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.  
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

*João Pessoa, 22 de novembro de 2023.*

Assinado 6 de Dezembro de 2023 às 07:52



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 5 de Dezembro de 2023 às 11:40



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
RELATOR

Assinado 7 de Dezembro de 2023 às 09:03



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
PROCURADOR(A) GERAL