TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Origem: Prefeitura Municipal de Bayeux
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017
Responsável: Gutemberg de Lima Davi (Gestor – período: 01/01 a 05/07)
Responsável: Luiz Antônio de Miranda Alvino (ex-Gestor – período: 06/07 a 31/12)
Advogados: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1663) e outros
Contador: João Gilberto Carneiro Ismael da Costa (CRC/PB 2113/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARECER REFERENTE À GESTÃO DO EX-PREFEITO LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO (PERÍODO: 06/07 a 31/12). Município de Bayeux. Exercício de 2017. 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. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Déficit na execução orçamentária. Despesa com pessoal do Poder Executivo e do Município acima dos limites. Contratação irregular de pessoal por tempo determinado. Descumprimento das obrigações patronais com o Regime Geral de Previdência. Emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas.

PARECER PRÉVIO PPL – TC 00091/20

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da **prestação de contas** anual dos Senhores GUTEMBERG DE LIMA DAVI (período: 01/01 a 05/07) e LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO (período: 06/07 a 31/12), na qualidade de sucessivos Prefeitos do Município de **Bayeux**, relativa ao exercício de **2017**.

2. Durante o exercício de 2017 foi realizado o acompanhamento da gestão com diversos achados de auditoria e a feitura de **18 relatórios de acompanhamento** (entre iniciais e de defesa, incluindo sobre balancetes e instrumentos orçamentários), com emissão de **9 alertas**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

3. Após o recebimento do balancete do mês de dezembro de 2017 houve o exame da consolidação das informações pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, emitindo-se o **Relatório Prévio de PCA** às fls. 1957/2259, da lavra dos Auditores de Contas Públicas (ACP) Antonio de Souza Castro e Adjailtom Muniz de Sousa, subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Gláucio Barreto Xavier, 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.

4. Assim, foi aberto prazo para apresentação de **defesa** sobre as ocorrências consignadas no indigitado relatório, juntamente com o envio da Prestação de Contas Anuais de 2017 (fl. 2260).

5. Com a apresentação dessa PCA (fls. 2270/2637), entretanto, **sem** apresentação de defesa sobre o relatório prévio da Auditoria. Na sequência, foi elaborado o **Relatório PCA – Análise Defesa** de (fls. 2701/2982), da lavra dos Auditores de Contas Públicas ACP Marcos Antonio da Silva Araújo, Ana Sílvia Lopes Velloso Borges, Antonio de Souza Castro, Ana Tereza Maroja Pôrto do Vale e Sara Maria Rufino de Sousa, com a chancela do mesmo Chefe de Divisão.

6. Relatório Complementar elaborado pelo Auditor de Contas Públicas ACP Luzemar da Costa Martins, fls. 3457/3466, individualizando as responsabilidades de cada gestor no exercício de 2017.

7. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio de cota da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 3469/3476), pugnou pela intimação dos responsáveis para apresentar esclarecimentos acerca da nova conclusão do relatório de fls. 3457/3466.

8. Os gestores e seus Advogados foram intimados e apenas o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI apresentou esclarecimentos (fls.3487/3502), sendo analisados pela Auditoria em relatório do ACP Luzemar da Costa Martins (fls. 3510/3526), sob a chancela mais uma vez do mesmo Chefe de Divisão.

9. Feita a consolidação dos relatórios da Auditoria apresentaram-se as colocações e observações a seguir resumidas:

9.1. Apresentação da prestação de contas no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;

9.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2017) o Município possui 97.010 **habitantes**, sendo 96.111 habitantes da zona urbana e 899 habitantes da zona rural;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

9.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 1.452/16), publicada em 29/12/2016, estimou a receita em R$185.111.000,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$9.255.550,00, correspondendo a 5% (cinco por cento) da despesa fixada na LOA;

9.4. Foram **abertos** créditos adicionais **suplementares** no montante de R$65.887.879,72, ultrapassando em R$56.632.329,72 o valor autorizado. Dos créditos abertos, foram utilizados R$53.415.627,13, com a indicação da fonte de recursos. Foram abertos créditos adicionais **especiais** no valor total de R$372.000,00, **sem** a correspondente lei autorizativa;

9.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$141.729.228,71, sendo R$140.613.153,56 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R$13.578.009,20 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$1.116.075,15 em receitas de **capital**;

9.6. A **despesa executada** totalizou R$157.668.618,83, sendo R$5.544.198,12 com o Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R$153.814.838,15 (R$5.528.847,12 do Poder Legislativo e R$17.996.193,10 da administração indireta) em despesas **correntes** e R$3.853.780,68 (R$15.351,00 do Poder Legislativo e R$0,00 da administração indireta) em despesas de **capital**;

9.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 11,25% (R$15.939.390,12) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$9.834.962,14, constituído exclusivamente em bancos (incluído o saldo no montante de R$105.996,83 do Regime Próprio de Previdência Social); e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R$50.401.758,15;

9.8. Foram realizados **95 procedimentos licitatórios** para despesas de R$41.334.173,62 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 09/2016;

9.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$1.187.753,08, correspondendo a 0,75% da despesa orçamentária;

9.10. Os **subsídios** percebidos pelos gestores, ao longo do exercício está assim demonstrado:

CPF nº	Nome	Cargo	Subsídio Anual Permitido	Subsídio Anual Recebido	Excesso Recebido
84107766420	LUIZ ANTONIO DE MIRANDA ALVINO	Vice-Prefeito Municipal	62.733,21	62.733,21	0,00
84107766420	LUIZ ANTONIO DE MIRANDA ALVINO	Prefeito Municipal	118.278,25	118.278,25	0,00
01341489400	GUTEMBERG DE LIMA DAVI	Prefeito Municipal	243.101,20	243.101,20	0,00

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

9.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

9.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$24.490.686,77, correspondendo a **70,66%** dos recursos do FUNDEB (R$34.661.884,65) 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;

9.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$19.797.267,30, correspondendo a **24,06%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$82.266.016,96;

9.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$16.004.234,98, correspondendo a **20,29%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R$78.883.858,20);

9.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder **Executivo** de R$88.132.919,44 correspondendo a **64,9%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$135.791.985,96;

9.11.5. Pessoal (Ente): gasto com pessoal do **Município**, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R$4.156.009,68, totalizou R$92.288.929,12, correspondendo a **67,96%** da RCL;

9.11.6. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Poder Executivo passaria para **78,05%** e o do Município para **81,82%**;

9.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal do Poder Executivo** era composto de 5.020 servidores distribuídos da seguinte forma:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdênciário temporário	527	13,08	496	9,55	2	0,04	0	0,00	-100,00
Comissionado	264	6,55	305	5,87	275	6,03	421	8,39	59,47
Contratação por excepcional interesse público	907	22,51	2077	40,00	1990	43,66	2139	42,61	135,83
Efetivo	1686	41,84	1621	31,22	1569	34,42	1683	33,53	-0,18
Eletivo	12	0,30	12	0,23	12	0,26	15	0,30	25,00
Inativos / Pensionistas	634	15,73	681	13,12	710	15,58	762	15,18	20,19
T O T A L	4030	100,00	5192	100,00	4558	100,00	5020	100,00	24,57

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

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

9.14. Sobre o cumprimento da LC 131/2009 e da 12.527/11, o exame do cumprimento ou não das exigências relativas à **Transparência** da Gestão Fiscal e ao **Acesso à Informação** foi objeto de verificação ao longo do acompanhamento, nos moldes da Resolução Normativa RN - TC 02/2017, gerando, conforme o caso, emissão de Alerta. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCEPB, o Município, vem atingindo 785 dos 880 pontos possíveis:



9.16. A **dívida** municipal ao final do exercício correspondia a R$154.048.001,04, representando 113,44% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 48,28% e 51,72%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Comparada com a do exercício de 2016 (R$112.823.209,18), houve um aumento de 36,54%. A composição e principais credores estão assim dispostos:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	18.843.775,94	18.843.775,94
Previdência (RGPS)	20.149.134,40	20.149.134,40
Previdência (RPPS)	31.665.196,37	31.665.196,37
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	7.807.453,49	7.807.458,49
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	29.416,93	29.416,93
FGTS	190.085,49	190.085,49

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R$)	%RCL	Valor (R$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	79.666.240,52	58,67	162.950.383,15	120,00
Concessões de Garantias	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito (exceto ARO)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações ARO*	0,00	0,00	0,00	0,00

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

9.17. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$5.961.282,60, representando **6,99%** da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 100,46% do valor fixado no orçamento (R$5.934.000,00);

9.18. Em relação à temática **previdenciária**, após ajustes, foram observados os seguintes pontos:

9.18.1. Para o **Regime Próprio de Previdência Social**, gerido pelo **Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux - IPAM**, os recolhimentos patronais totalizaram R$9.432.887,41, estando R$5.834.520,74 abaixo do valor estimado de R$15.267.408,15;

9.18.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$1.531.152,06, estando R$7.607.281,13 abaixo do valor estimado de R$9.138.433,19;

9.19. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

9.20. Houve registro, nos dados gerais do processo, de **denúncias** neste Tribunal:

9.20.1. **Documento TC 08370/17**: o SINDICATO DOS MÉDICOS DO ESTADO DA PARAÍBA - SIMED/PB apresentou denúncia sobre falta de pagamento aos Médicos do 13º salário e dos salários de outubro, novembro e dezembro de 2016. A denúncia foi arquivada por tratar-se de matéria judicial;

9.20.2. **Documento TC 72038/17**: o Senhor RAMONN JOSÉ ACIOLI APOLINÁRIO apresentou denúncia sobre fato de ordem criminal, que foi devidamente encaminhada à Procuradoria Geral de Justiça;

9.21. Foi realizada **diligência** no Município entre 10 e 28/07/2017;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

10. Restaram, assim, as seguintes irregularidades indicadas pela Auditoria, após as defesas apresentadas:

10.1. Responsável: **GUTEMBERG DE LIMA DAVI** (período: 01/01 a 05/07/2017):

10.1.1. Não aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

10.1.2. Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

10.1.4. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;

10.1.5. Não recolhimento das contribuições patronais devidas ao RPPS (R$3.814.890,52);

10.1.6. Não recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS (R$3.675.571,67);

10.1.7. Não observância da ordem cronológica da realização de pagamentos de valores inscritos em restos a pagar (R$3.675.571,67);

10.1.8. Falha na liquidação da despesa decorrente da ausência de efetiva fiscalização na execução do contrato de limpeza urbana, principalmente em relação às pesagens por tipo de material e os tipos de veículos utilizados no processo de coleta dos resíduos sólidos domiciliares, permitindo à contratada que: realizasse os serviços sem licença da SUDEMA; o responsável técnico não estivesse habilitado junto ao CREAPB; e fossem usados para coleta de resíduos veículos não identificados como caminhão compactadores; e

10.1.9. Não devolução ao Instituto de Previdência das cifras indevidamente pagas com recursos previdenciários relativas a benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, nos valores respectivos de R$339.232,50, R$2.405,00 e R$46.693,10.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

10.2. Responsável: **LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO** (período: 06/07 a 31/12/2017):

10.2.1. Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (R$3.540.999,58);

10.2.2. Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem autorização legislativa (R$57.004.329,72);

10.2.3. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R$15.939.390,12);

10.2.4. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício (R$50.401.758,15);

10.2.5. Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

10.2.7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;

10.2.8. Não recolhimento das contribuições patronais devidas ao RPPS (R$4.589.160,40);

10.2.9. Não recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS (R$3.348.554,45);

10.2.10. Não devolução ao Instituto de Previdência das cifras indevidamente pagas com recursos previdenciários relativas a benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, nos valores respectivos de R$339.232,50, R$2.405,00 e R$46.693,10;

10.2.11. Ausência de cardápio da merenda escolar, edificações e instalações insalubres, deficientes ou inadequadas para o funcionamento de unidades de ensino, bem como, existência de fiteiros/barracas no interior das escolas;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

10.2.12. Ausência de manutenção preventiva e corretiva das Unidades Básicas de Saúde, conforme relatório da própria administração, inclusive com unidades parcialmente interditadas por ausência de equipamentos ou inadequação de instalações; e

10.2.13. Não atingimento da Meta para o IDEB, anos finais do ensino fundamental, para 2017, que era de 4,0, mas o Município alcançou apenas 3,5.

11. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 3529/3550), opinou pela:

11.1. *Emissão de parecer* ***CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS*** *dos Gestores Municipais de Bayeux, Gutemberg de Lima Davi (período: 01/01/2017 a 05/07/2017) e Luiz Antônio de Miranda Alvino (período: 06/07/2017 a 31/12/2017), referente ao exercício 2017;*

11.2. ***DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL*** *aos preceitos da LRF;*

11.3. ***APLICAÇÃO DE MULTA*** *aos gestores à época, Gutemberg de Lima Davi (período: 01/01/2017 a 05/07/2017) e Luiz Antônio de Miranda Alvino (período: 06/07/2017 a 31/12/2017), com fulcro no artigo 56 da LOTCE;*

11.4. ***COMUNICAÇÃO*** *à Receita Federal do Brasil e ao Instituto Próprio de Previdência no sentido de diligenciar para fiscalizar e cobrar os créditos do Instituto junto à Prefeitura Municipal;*

11.5. ***REMESSA de CÓPIA*** *dos presentes ao* ***Ministério Público Comum****, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e/ou crimes contra Administração Pública pelos Srs. Gutemberg de Lima Davi e Luiz Antonio de Miranda Alvino;*

11.6. ***RECOMENDAÇÃO*** *à atual gestão do Município de Bayeux no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.*

12. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

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 DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

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 disseca 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****, Prefeitas, 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 PREFEITA, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum *deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das* ***contas globais*** *prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público.* ***As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*** *(União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos* ***planos de governo, dos programas governamentais****, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

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 Prefeita 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 Prefeita 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 as autoridades ao exercitarem *"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, no caso específico, passemos à análise das máculas remanescentes sobre a gestão do Senhor **LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO**, valendo ressaltar que o citado gestor não apresentou defesa (certidões de fls. 2641 e 3505).

Gastos com pessoal do Poder Executivo acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos com pessoal do Município acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.

As irregularidades são atribuídas aos dois gestores.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo, no montante de R$88.132.919,44, corresponderam a **64,9**% da Receita Corrente Líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$135.791.985,96. Os do Município atingiram R$92.288.929,12 (**67,96%** da RCL). Ambos ultrapassaram os limites de 54% e 60%, respectivamente (fls. 2715/2716).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Caso as obrigações patronais fossem adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Pode Executivo passaria para **78,05%** e o do Município para **81,82%**.

Apenas o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, apresentou justificativas. Alegou, em síntese, que durante o período em que estava à frente da gestão municipal, o gasto com pessoal estava em declínio (fls. 3490/3492) e os contratos por tempo determinado seguiram a legislação de regência. A Auditoria não acatou os argumentos, pois o gestor não demonstrou que os gastos estariam dentro dos limites e não demonstrou as circunstâncias excepcionais que autorizaria tais admissões (fl. 3520).

O Ministério Público de Contas observou que (fl. 3541):

"No caso sob análise, a inobservância das regras da LRF configurou na medida em que se ficou demonstrado à realização de gastos com pessoal acima dos limites previstos nos seus arts. 19 e 20, sem que houvesse adoção das medidas legais para sanear tais gastos. A ultrapassagem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja aplicação de multa a autoridade responsável e a devida recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

...

Ora, se a contratação temporária de pessoal se presta a atender necessidade igualmente temporária e de excepcional interesse público, em havendo vultoso número de temporários por período prolongado, a conclusão é que os contratados não estão atuando em premente necessidade temporária".

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estando os gastos com pessoal acima do limite, os Poderes terão dois quadrimestres para reconduzir a despesa de pessoal ao índice adequado. Entretanto, o prazo é contado em dobro quando a economia cresce pouco (abaixo de 1%) ou registra PIB negativo. Nesse caso, o prazo de recondução salta para quatro quadrimestres (art. 66, da Lei Complementar 101/2000):

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

A evolução do Produto Interno Bruto, segundo dados do IBGE, está assim registrado:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18



PIB

	Nordeste		Brasil	
Ano	Variação sobre o ano anterior (%)	R$ bilhões	Variação sobre o ano anterior (%)	R$ trilhões
2019*	1,9	928	2	6,53
2018	0,6	910,7	1,1	6,4
2017	0,8	905,27	1,1	6,33
2016	-4,6	898,08	-3,3	6,27
2015	-3,4	941,13	-3,6	6,48
2014	2,8	973,77	0,5	6,72
2013	3,1	947,08	3	6,69
2012	3	918,92	1,9	6,49
2011	4,1	892,33	4	6,37
2010	6,6	857,49	7,5	6,12

Nesse sentido, a alternativa de prazo duplicado pode ser exercida entre 2015 a 2017, períodos em que a economia pouco evoluiu, apresentando, inclusive, taxas negativas de incremento.

Mesmo não adicionando as obrigações patronais, o Município apresentou despesas acima dos limites indicados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda, os gestores foram alertados da ultrapassagem dos limites com gasto de pessoal (Alerta TC 00642/17 (fl. 205) e TC 01470/17 (fl. 1206) emitidos em 22/06/2017 e 06/11/2017, respectivamente, mas não há notícia de qualquer providência corretiva.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Fato que contribuiu, de forma significativa, para o incremento dos gastos com pessoal, foi a contratação precária de pessoal como "Contrato por Tempo Determinado – 4", que cresceu significativamente, principalmente entre janeiro e abril de 2017, se manteve e ainda aumentou até dezembro, conforme pode-se visualizar na evolução das contratações temporárias ao longo do exercício no quadro a seguir:

Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdênciário temporário	527	13,08	496	9,55	2	0,04	0	0,00	-100,00
Comissionado	264	6,55	305	5,87	275	6,03	421	8,39	59,47
Contratação por excepcional interesse público	907	22,51	2077	40,00	1990	43,66	2139	42,61	135,83
Efetivo	1686	41,84	1621	31,22	1569	34,42	1683	33,53	-0,18
Eletivo	12	0,30	12	0,23	12	0,26	15	0,30	25,00
Inativos / Pensionistas	634	15,73	681	13,12	710	15,58	762	15,18	20,19
T O T A L	4030	100,00	5192	100,00	4558	100,00	5020	100,00	24,57

Conforme se pode observar, no início do exercício de 2017 havia 907 servidores contratados por excepcional interesse público, em abril 2077, o que representou um aumento de 129%, superando inclusive, os servidores efetivos que totalizavam 1.621, e em dezembro esse número ainda subiu para 2.139 servidores contratados por empo determinado.

Portanto, a matéria, dessa forma, concorre para a emissão de **parecer contrário à aprovação da prestação de contas**, **multa e recomendação** para o restabelecimento da legalidade, observando a evolução do Produto Interno Bruto.

Não recolhimento das contribuições patronais devidas ao RPPS (R$4.589.160,40).
Não recolhimento das obrigações patronais devidas ao RGPS (R$3.348.554,45).

As irregularidades foram atribuídas aos dois gestores.

Segundo o levantamento técnico, o valor estimado das contribuições totais devidas à previdência, Municipal e Geral, foi de R$25.580.795,98, sendo que o montante efetivamente pago pela edilidade teria sido de R$10.809.062,49, deixando-se de pagar R$14.771.733,49 (fls. 3458/3459):

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Quadro I – Contribuições ao RPPS

Discriminação	Janeiro a Junho	Julho a Dezembro	Janeiro a Dezembro
Vencimentos	20.616.133,87	25.817.589,22	46.433.723,09
Outras Desp. Variáveis	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado	0,00	0,00	0,00
Contratos de Terceirização	0,00	0,00	0,00
Outros	0,00	0,00	0,00
Soma	20.616.133,87	25.817.589,22	46.433.723,09
Alíquota da Contribuição Patronal	38,08%	38,08%	38,08%
Valor Devido	7.850.623,78	9.831.337,97	17.681.961,75
Valor Pago	4.035.732,86	5.242.177,57	9.277.910,43
Valor não Pago	3.814.890,92	4.589.160,40	8.404.051,32

Quadro II – Contribuição ao RGPS

Discriminação	Janeiro a Junho	Julho a Dezembro	Janeiro a Dezembro
Vencimentos	5.430.481,93	4.249.953,22	9.680.435,15
Outras Desp. Variáveis	0,00	0,00	0,00
Contratação por Tempo Determinado	13.227.336,67	14.705.724,49	27.933.061,16
Contratos de Terceirização	0,00	0,00	0,00
Outros	0,00	0,00	0,00
Soma	18.657.818,60	18.955.677,71	37.613.496,31
Alíquota da Contribuição Patronal	21%	21%	21%
Valor Devido	3.918.141,91	3.980.692,32	7.898.834,23
Valor Pago	899.014,19	632.137,87	1.531.152,06
Valor não Pago	3.019.127,72	3.348.554,45	6.367.682,17

Quadro III – Resumo

Discriminação	Janeiro a Junho (*)	Julho a Dezembro (**)	Janeiro a Dezembro
Valor devido RPPS (Quadro I)	3.814.890,92	4.589.160,40	8.404.051,32
Valor devido RGPS (Quadro II)	3.019.127,72	3.348.554,45	6.367.682,17
Valor Devido Total	6.834.018,64	7.937.714,85	14.771.733,49

(*) Responsabilidade de GUTEMBERG DE LIMA DAVI

(**) Responsabilidade de LUIZ ANTONIO DE MIRANDA ALVINO

Os gestores foram alertados para o acompanhamento dos recolhimentos previdenciários por meio dos Alertas TCE-PB 00642/17 e TC 01470/17, datados de 22/06/2017 e 06/11/2017, respectivamente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

O Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, alegou insuficiência de recursos e que o recolhimento estaria próximo aos 50% do previsto (fls. 3493/3495). A Auditoria manteve a indicação da irregularidade (fl. 3520).

O Ministério Público de Contas observou ser *"dever constitucional o pagamento de contribuição previdenciária. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente"* (fl. 3543).

Na apuração, a Auditoria tomou por base os valores empenhados pela Prefeitura nos elementos de despesa 04 (contratos por excepcional interesse público) e 11 (vencimentos e vantagens - pessoal civil), chegando à base de cálculo no valor de R$37.613.496,31 para cálculo das contribuições devidas ao RGPS e R$46.433.723,09 ao RPPS.

Tangente ao **Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux (IPAM/RPPS)**, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura. Ocorre que durante 01/01 a 05/07/2017 também houve despesas em favor do RPPS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário no montante de R$2.046.018,80. Vejamos a consulta no Sistema SAGRES por período de gestão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Na sequência, entre 06/07 e 31/12/2017, também houve despesas em favor do RPPS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R$915.000,00. Vejamos a consulta no Sistema SAGRES no período da gestão



Em síntese, nos dois períodos de gestão, as contribuições patronais ao RPPS foram:

Regime Próprio de Previdência						
Contribuição Devida	Janeiro a Junho	%	Julho a Dezembro	%	Janeiro a Dezembro	%
	7.850.623,78	100%	9.831.337,97	100%	17.681.961,75	100%
Valor Pago (a+b)	6.246.658,20	79,57%	6.157.177,57	62,63%	12.403.835,77	70,15%
a) Elemento 13	4.200.639,40		5.242.177,57		9.442.816,97	
b) Elemento 71	2.046.018,80		915.000,00		2.961.018,80	

Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Municipal, chega-se ao montante de R$12.403.835,77, correspondendo a **70,15%** das obrigações patronais estimadas para o exercício. Assim, apesar de não atender na sua plenitude a obrigação, o fato não se insere como motivador para a reprovação das contas, segundo precedentes do Tribunal, cabendo **multa**.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Todavia, quanto ao **Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS/RGPS)**, ao indicar as obrigações patronais pagas, o Órgão Técnico também consignou apenas as despesas do elemento 13 (obrigações patronais) empenhadas pela Prefeitura. Ocorre que, durante o período de 01/01 a 05/07/2017, houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, e no elemento 91, nos montantes de R$775.802,10 e R$9.131,22, respectivamente. Vejamos a consulta no Sistema SAGRES no período da gestão:



Da mesma forma, durante o período de 06/07 a 31/12/2017, também houve despesas em favor do INSS no elemento de despesa 71, relativas a parcelamentos de débito previdenciário, no montante de R$1.219.738,94. Vejamos a consulta no Sistema SAGRES no período da gestão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Em resumo, nos dois períodos, a situação assim se apresentou:

Regime Geral de Previdência						
Contribuição Devida	**janeiro a junho**	**%**	**julho a dezembro**	**%**	**Janeiro a dezembro**	**%**
	3.918.141,91	100,00	3.980.692,32	100,00	7.898.834,23	100,00
Valor Pago (a+b+c)	1.652.536,06	42,18%	1.851.876,81	46,52%	3.504.412,87	44,37%
a) Elemento 13	867.602,74		632.137,87		1.499.740,61	
b) Elemento 71	775.802,10		1.219.738,94		1.995.541,04	
c) Elemento 91	9.131,22		-		9.131,22	

Somando, pois, todos os gastos em favor da Autarquia Previdenciária Federal, chega-se ao montante de R$3.504.412,87, considerando os ajustes efetuados pela Auditoria, correspondendo a aproximadamente **44,37%** das obrigações patronais estimadas para o exercício.

Ambos os gestores concorreram para a falta de quitação significativa das obrigações previdenciárias em favor da autarquia federal, comprometendo as finanças públicas.

Adicionalmente, observando a evolução das despesas com contratação por excepcional interesse público houve um incremento considerável no exercício de 2017. A quantidade de contratações, que, no início do exercício era de 907 servidores, passou em abril para 2.077, chegando em dezembro a 2.139 servidores nessa categoria, o que representou um aumento de 136%, superando inclusive, os servidores efetivos que totalizavam 1.683.

Ou seja, enquanto as obrigações previdenciárias não estavam sendo quitadas, inversamente a Prefeitura sobrecarregava ou mantinha na folha de pessoal servidores contratados precariamente. É possível, inclusive, identificar mais uma motivação para os déficits apurados.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O descumprimento por parte da gestão da quitação de obrigações previdenciárias ao **INSS**, além de refletir infração à norma legal a atrair **multa**, fundamenta, conforme precedentes, a emissão de **parecer contrário** à aprovação da prestação de contas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

De toda forma, o levantamento deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

Não devolução ao Instituto de Previdência dos valores indevidamente pagos com recursos previdenciários relativos a benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, nos valores respectivos de R$339.232,50, R$2.405,00 e R$46.693,10.

Irregularidade atribuía aos dois gestores

Este item já foi objeto de julgamento quando da análise do Processo TC 06041/18 referente à Prestação de Contas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux, conforme Acórdão AC2 - TC 02030/19. Eis a análise no voto da relatoria:

> A Lei Municipal 1.347/14, em seu art. 34, prevê que *"Os benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, previstos nesta seção são de competências do tesouro municipal e observarão as regras gerais de caráter nacional previstas para o RGPS".*
>
> Em sua defesa, o gestor alegou que, ao identificar a irregularidade, passou a notificar o Prefeito Municipal para que procedesse a devolução dos valores questionados.
>
> Ao proceder a análise, o Órgão de Instrução não acatou as justificativas, haja vista que, *"apenas acosta aos autos um ofício de cobrança, o que é insuficiente, no entendimento desta Auditoria, para sanar a falha em comento, posto que não comprova a adoção de medidas efetivas com vistas ao recebimento de tais valores".*
>
> Como se pode observar, a assunção de obrigações de responsabilidade da Prefeitura Municipal por parte do Instituto de Previdência causa a diminuição dos recursos que deveriam ser destinados ao custeio da seguridade social do Município. Tal fato deve ser encaminhado para acompanhamento da gestão de responsabilidade do Prefeito Municipal para que promova a correção e cumprimento da Legislação Municipal.

Portanto, a falha já foi objeto de análise.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (R$3.540.999,58).

Irregularidade atribuída ao Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO.

A Auditoria indicou que, através dos Decretos 045/17 e 052/17, teria havido suplementação de dotações em favor do Instituto de Previdência do Município, caracterizando transposição de recursos entre órgãos municipais sem a devida autorização legislativa (fl. 2705/2706). Houve ainda comunicação por meio do Alerta TCE-PB 00354/17.

O gestor não apresentou defesa.

A questão do remanejamento de dotações, de fato, deve-se fazer no acompanhamento da gestão, como já ocorre, um trabalho pedagógico para se distinguir esse tema da mera suplementação orçamentária.

É que o orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou status de verdadeiro plano de trabalho ou programa de governo a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum de forma sustentável, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

Modernamente, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento, mencionados constitucionalmente: a) o Plano Plurianual (PPA), a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, compostos de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental; b) as Diretrizes Orçamentárias, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente, c) o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI[1], em sentido formal, como outorga popular[2] a legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum sustentável, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à cidadania.

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum sustentável – sofresse ranhuras. Daí a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a **suplementação** e o **remanejamento** de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

Frise-se que a **suplementação** difere do **remanejamento**, tanto na forma de serem implementados quanto na substância. A primeira evidência desta constatação está no tratamento constitucional que recebem – em períodos específicos -, cada um em inciso próprio:

Art. 167. São vedados:

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

*VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma **categoria de programação** para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*

Substancialmente, a **suplementação** mira o reforço das dotações inicialmente consignadas no orçamento, as quais não foram - ou não serão - suficientes para concluir o projeto ou a atividade a que estão relacionadas, visando manter e alcançar os objetivos e metas programados; o **remanejamento** de dotações, por sua vez, traduz-se em redimensionar os objetivos e metas programados, resultando em nova definição de prioridades entre os projetos e/ou atividades orçados, ou até mesmo completa supressão de alguns, festejando-se outros.

---

[1] Lei: do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).

[2] CF/88, art. 1º, parágrafo único. *Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.*

Formalmente, a **suplementação**, por não conter caráter modificativo da política de governo (não há nova escolha de diretrizes, objetivos e metas), mas apenas a garantia das opções já externadas, segue rito mais simples, podendo, até mesmo, restar autorizada na própria LOA ou em outra lei específica, sendo, finalmente, implementada por ato unilateral do Poder Executivo – o Decreto. Já o **remanejamento**, por traduzir-se em mudança do que foi outorgado pela vontade popular (novas diretrizes, objetivos e metas), inclusive externada previamente na elaboração da proposta orçamentária, e ao depois formalizada em LEI, somente por este instrumento normativo pode ser veiculado[3] – LEI, que deve conduzir a nova concepção de bem comum sustentável a ser concretizada.

Ainda sobre remanejamento de dotações, torna-se necessário captar o sentido da locução **categoria de programação**, mencionada no texto constitucional. Alguns comentaristas do assunto associam-na ao termo categoria econômica das receitas e despesas públicas, cuja classificação contida na Lei nacional 4.320/64 (correntes e de capital) permitiria concluir ser exigida a autorização legal apenas quando houvesse remanejamento, transferência ou transposição de despesas correntes para despesas de capital ou vice-versa, ou de um órgão para outro[4].

Mas não seria este o alcance da locução. Associar categoria de programação a conceitos estritamente econômicos e financeiros poderia reaproximar o orçamento do ortodoxo caráter de peça estritamente formal e de acompanhamento contábil da gestão pública. Na contemporaneidade, como já mencionado, o orçamento público deve ser visualizado como um conjunto ordenado de funções, subfunções e programas, contendo vários projetos e/ou atividades, cada um associado a diretrizes e objetivos de governo e traduzidos em metas a serem atingidas, cujas execuções são incumbidas aos órgãos e entidades públicos ou, excepcionalmente, a pessoas de direito privado.

Outrossim, muito embora não se possa exigir do legislador - especialmente o constituinte - conhecimentos específicos para realizar a produção normativa, utilizando termos técnicos adequados, não se pode olvidar que a norma não contém palavras inúteis, devendo o seu aplicador valer-se dos métodos de interpretação, indicados pela hermenêutica, para apresentar uma solução aproximada dos valores ou princípios contidos no ordenamento jurídico como um todo.

---

[3] Segundo o art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, uma Lei somente por outra pode ser modificada.

[4] Neste sentido a abalizada lição doutrinária de PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *"Contabilidade Pública"*. São Paulo: Atlas, 1990, p. 62: *"A transposição, remanejamento ou transferência de recursos ficou mais flexível; só não pode ser feita sem prévia autorização legislativa se for de uma categoria de despesa para outra ou de um órgão para outro, e não de uma* ***dotação*** *(qualquer) para outra. Tem-se entendido como* ***categoria*** *a classificação que diferencia receitas e despesas entre correntes e de capital"*.



Neste cenário, tentando coincidir a *ratio legis* com a letra fria da lei, gramaticalmente empregada, a partir de uma análise sistemática, sociológica e finalística, poderíamos concluir que: se os instrumentos de planejamento constitucionais e legais (PPA, LDO e LOA) constituem o plano de trabalho, a contemplar programas, projetos e/ou atividades, visando a satisfação das necessidades sociais, categoria de programação estaria, justamente, atrelada a cada programa, projeto e/ou atividade, de acordo com a sua situação na estrutura orçamentária ou plano de trabalho. Assim, obteríamos, como exemplo, as seguintes categorias de programação:

- quanto ao conteúdo – associando-se a categoria de programação à função ou subfunção que a contém. Exemplo: programas, projetos e/ou atividades da função 'Saúde', 'Educação', 'Legislativa', etc.

- quanto ao prazo de duração – buscando-se verificar a necessidade pública e a capacidade econômica da unidade federada, para caracterizar os programas, projetos e/ou atividades como sendo de duração determinada ou continuada. Exemplo: categoria de programação de natureza continuada ou com prazo determinado.

Fica evidente a diferença entre *a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma* ***categoria de programação*** *para outra* em confronto com mera suplementação de dotação orçamentária.

Ressalte-se, ainda, que a autorização legislativa, segundo a parte final do inciso VI, do art. 167, do texto constitucional, deve também ser observada quando o **remanejamento ocorrer apenas entre órgãos**, o que pode resultar ou não em mudança de categoria de programação, posto que, cada órgão comporta seus programas, mas um mesmo programa pode estar sendo executado por vários órgãos da administração pública.

Com efeito, para suportar o redimensionamento das diretrizes, objetivos e metas, contidos no PPA, LDO e LOA, isolada ou conjuntamente, a transposição, remanejamento e transferência de dotações de uma categoria de programação para outra, **ou de órgão para outro**, necessita de LEI em sentido formal e específica, onde sejam detalhados os novos propósitos a serem perseguidos e suas legítimas dotações, para que possam ser substituídos os até então consignados, ou a estes aditados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

No mesmo sentido, há trabalhos produzidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia[5]:

*"Esclarecemos, outrossim, **que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos** devem ser aceitos como uma **CONTINGÊNCIA** de toda Administração, face a **variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento**, e, por isso mesmo, são admitidos dentro de determinados critérios técnicos e legais.*

*Havendo necessidade de transposição total ou parcial de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, **POR LEI ESPECÍFICA**, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação que se mostrou insuficiente.*

*Diante do exposto resulta que, concernentemente à transposição, remanejamento e transferência de recursos, a **AUTORIZAÇÃO GENÉRICA**, conforme nos ensinam **HELY LOPES MEIRELLES e JOSÉ AFONSO DA SILVA, É INCONSTITUCIONAL**, vez que **a prévia autorização legal** a que se refere o inciso VI, artigo 167 da Constituição da República tem de ser pedida e concedida **EM CADA CASO EM QUE SE MOSTRE NECESSÁRIA A TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS**." (os grifos estão no original).*

Há também comentários de jurisconsultos renomados, bastando citar Pinto Ferreira[6]:

"O discurso constitucional refere-se a três técnicas de execução orçamentária que a Constituição proíbe, que são a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos. Os três expedientes constituem forma de retirada de recursos de uma programação para outra, falseando a lei orçamentária".

E Ives Gandra Martins[7]:

"A vedação do inc. VI também se justifica, na linha de tornar mais rígido o controle da execução orçamentária pelo Congresso Nacional.

---

[5] Matéria publicada no endereço eletrônico www.tcm.ba.gov.br/artigos

[6] FERREIRA, Pinto. "Comentários à Constituição Brasileira". São Paulo: Saraiva, 1994.

[7] MARTINS, Ives Gandra. "Comentários à Constituição do Brasil". São Paulo: Saraiva, 1991.

As programações orçamentárias são projetadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, razão pela qual a lei orçamentária retrata um projeto que, em tese, exterioriza o desejo da sociedade de que seja aplicado da forma como foi aprovado.

Ora, a mudança de programação por iniciativa do Executivo e em sentido contrário à disposição constitucional representaria reduzir a lei orçamentária à singela sugestão de literatura jurídica, sem quaisquer outras funções que não de mero aconselhamento ao Executivo.

A lei orçamentária perderia toda a sua finalidade se os programas aprovados pudessem ser afastados e substituídos pelo Poder Executivo em sua execução".

E, ainda, decisão do Tribunal de Contas da União[8], em pedido de revisão de julgado, onde foi impugnado o remanejamento de dotações efetuado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem:

"O pedido de reexame há de ser conhecido, já que atende aos requisitos de admissibilidade exigidos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Relativamente ao mérito, acompanho a proposta contida nos autos, no sentido de negar-lhe provimento. Com razão, o acolhimento do pedido implicaria subverter a própria ideologia orçamentária atual, alicerçada na moderna concepção de orçamento-programa e nos princípios constitucionais da reserva legal e da especialidade, aplicáveis à matéria e insculpidos ao longo do artigo 167 da Carta Magna. Não é demais lembrar que a instituição do modelo de orçamento por programas, em que, a partir de necessidades previamente identificadas, detalha-se o destino da verba pública, veio, entre em última análise aos administrados, relativa certeza de atendimento de determinadas demandas tidas por prioritárias, ademais de facilitar o controle dos gastos do governo. Por outro lado, o orçamento, como instrumento que exprime a ordem pública, parte do princípio da reserva legal, não comportando que o executor, usando de discricionariedade, modifique aquilo que os poderes executivo e legislativo, dentro das competências de cada um, esforçaram-se em compreender como de interesse nacional".

Não pode, sequer, o Poder Legislativo delegar dita reprogramação do plano de governo ao Poder Executivo, posto se tratar de matéria eminentemente orçamentária, cuja delegação de competência é vedada na Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 68, § 1º:

[8] TCU. Rel. Min. Marcos Vilaça. Decisão n.º 394/00 - 1ª Câmara. Processo n.º TC-600.286/1997-5. Pedido de Reexame. Ata n.º 43/2000. Data da sessão: 21/11/2000.



Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, ***nem a legislação sobre****:*

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

E, uma vez vigente e eficaz a nova LEI, modificativa da legislação orçamentária, com a previsão de novas metas e dotações para cada programa, projeto e/ou atividade de governo, com os remanejamentos necessários, não haverá a necessidade de abertura de crédito suplementar para este fim, uma vez já estarem os créditos previstos no orçamento original devidamente atualizados pela nova LEI.

No entanto, em que pese a falha apontada, ante a complexidade do tema relacionado ao remanejamento de dotações, cabe **recomendação** para que sejam adotadas as providencias necessárias no sentido de realizar melhor planejamento quando da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, bem como, de remanejar recursos orçamentários apenas nos casos estabelecidos em lei.

Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem autorização legislativa (R$57.004.329,72).

Irregularidade atribuída ao Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO.

A Auditoria apontou que o Município teria aberto créditos adicionais sem a correspondente autorização legislativa.

O gestor não apresentou defesa.

O Ministério Público, por sua vez, entendeu que *"a abertura de créditos suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui ato ilícito, porque realizado em desrespeito ao disposto em norma constitucional e infraconstitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade"* (fl. 3548).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Consta, nos autos, que a despesa fixada para o exercício foi de R$185.111.000,00, com a autorização, na própria Lei Orçamentária, de abertura de créditos suplementares na ordem de 5% da despesa (R$9.255.550,00).

A Auditoria, em levantamento realizado, informou que a abertura e utilização dos créditos no exercício teve a seguinte movimentação (fl. 2705):

Créditos Orçamentários	Autorizados (R$)	Abertos (R$)	Abertos sem Autorização (R$)
Suplementares	9.255.550,00	65.887.879,72	56.632.329,72
Especiais	0,00	372.000,00	372.000,00
Extraordinários	0,00	0,00	0,00
Totais	**9.255.550,00**	**66.259.879,72**	**57.004.329,72**

Fonte: *SAGRES, PCA, Anexo II e Constatações da Auditoria*

Fonte de Recursos	Valores Informados (R$)	Valores Auditados (R$)
Excesso de Arrecadação	1.381.404,00	0,00
Operações de Créditos	0,00	0,00
Superávit Financeiro	0,00	0,00
Anulação de Dotação	66.264.220,46	66.259.879,72
Total da Fontes de Recursos	**67.645.624,46**	**66.259.879,72**
Créditos Abertos	66.259.879,72	66.259.879,72
Créditos Abertos sem Fonte de Recursos	**0,00**	**0,00**
Utilização dos Créditos Adicionais	**Valores informados (R$)**	**Valores Auditados (R$)**
Créditos Adicionais Utilizados	52.772.019,29	53.415.627,13
Créditos Utilizados s/ Autorização Legislativa	43.516.469,29	0,00
Créditos Utilizados s/ Fonte de Recursos	0,00	0,00

Fonte: SAGRES, PCA, Anexos (II e III) e Constatações da Auditoria

Sobre o tema, conforme dispõe o art. 167, incisos I, II e V da Constituição Federal, são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais e a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Como a legislação orçamentária a autorizar despesas públicas deve ser produzida por lei em sentido formal, como corolário aos princípios da independência e harmonia dos poderes estatais, utilizar recursos públicos sem previsão na legislação orçamentária representa ruptura dos pilares republicanos e democráticos, contraditando toda a Teoria da Separação dos Poderes referenciada por Aristóteles e decantada pelo pensador francês Montesquieu, na sua obra "O Espírito das leis":

"Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares".

A irregularidade, assim, é passível de **reprovação da prestação de contas** e aplicação de **multa**.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (R$15.939.390,12). Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício (R$50.401.758,15).

Irregularidade atribuída ao Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO.

A Auditoria apontou a ocorrência de déficits orçamentário e financeiro registrados nos balanços orçamentário e patrimonial (fls. 2707 e 3457/3458). Em relatório complementar, a Auditoria indicou que:

1) Individualizar os valores dos déficits orçamentários nos períodos das gestões dos Srs. Gutemberg de Lima David e Luiz Antônio de Miranda Alvino, pois esta informação não consta nos itens "17.1" e "17.10" do relatório de fls. 2.701/2.982.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

> Déficit Orçamentário se apura no Balanço Orçamentário, este levantado em 31/12/2017, portanto a responsabilidade quanto ao Déficit Orçamentário é do gestor em 31/12/2017, no caso, o ex-prefeito LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, e o valor é de R$ 15.939.390,12.
>
> **2) Destacar o correto montante do déficit financeiro atribuído ao Sr. Luiz Antônio de Miranda Alvino, haja vista a divergência entre o item "5.1", R$ 50.401.758,15, o item "5.1.2", R$ 42.037.341,45, e a conclusão, discriminando o desequilíbrio do Município e do Poder Executivo.**
>
> O valor do déficit financeiro consolidado no Balanço Patrimonial de 31/12/2017 é de R$ R$ 50.401.758,15, sendo de responsabilidade do ex-prefeito LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, que a época do Balanço Patrimonial respondia pela Prefeitura de Bayeux.
>
> No relatório prévio, considerando o Balancete de dezembro/17, o déficit apurado foi de R$ 42.037.341,45, por falha, no relatório posterior a análise da Defesa prévia não foi retificado o valor do item 5.1.2 para guardar coerência com o apontado em 5.1.

O gestor não apresentou defesa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º. (...).

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

"É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado." [9]

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R$141.729.229,71, correspondendo a 76,56% da receita prevista.

Por sua vez, a execução da despesa totalizou R$157.668.618,83, representando 85,18% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de **R$15.939.390,12**, correspondendo a 11,25% da receita arrecadada.

O déficit na execução orçamentária é mais uma consequência do uso de recursos públicos sem autorização legal, o que concorre para a **reprovação das contas** e aplicação de **multa**.

Por sua fez, o déficit financeiro registrado no balanço patrimonial, considerando o exercício sob análise foi de R$50.401.758,15, representado da seguinte forma:

EXERCÍCIO: 2017 **PERÍODO (MÊS):** DEZEMBRO **DATA EMISSÃO:** 28/03/2018 16:11:13 **PÁGINA:** 1 of 2

ATIVO			PASSIVO		
ESPECIFICAÇÃO	**Exercício Atual**	**Exercício Anterior**	**ESPECIFICAÇÃO**	**Exercício Atual**	**Exercício Anterior**
ATIVO CIRCULANTE	**10.919.941,78**	**8.008.886,50**	**PASSIVO CIRCULANTE**	**59.938.650,95**	**51.251.482,79**
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	9.582.847,60	7.347.162,36	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a	23.486.841,53	22.487.994,76
Caixa e Equivalentes de Caixa Em Moeda Nacional	9.582.847,60	7.347.162,36	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	0,00	0,00
Caixa e Equivalentes de Caixa Em Moeda Estrangeira	0,00	0,00	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	19.486.466,84	16.213.468,95
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	0,00	0,00	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	743,99	743,99
Créditos Tributários a Receber	0,00	0,00	Obrigações de Repartição a Outros Entes	0,00	0,00
Clientes	0,00	0,00	Provisões a Curto Prazo	0,00	0,00
Créditos de Transferências a Receber	0,00	0,00	Demais Obrigações a Curto Prazo	16.964.598,59	12.549.275,09
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	0,00	0,00			
Dívida Ativa Tributária	0,00	0,00			
Dívida Ativa Não Tributária	0,00	0,00			
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	0,00	0,00			
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	1.140.244,65	661.724,14			
Adiantamentos Concedidos	0,00	0,00			
Tributos a Recuperar/compensar	0,00	0,00			
Créditos a Receber Por Descentralização da Prestação de Serviç os Públicos	0,00	0,00			
Créditos Por Danos ao Patrimônio	0,00	0,00			
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	0,00	0,00			
Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo	1.140.244,65	661.724,14			
(-) Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores a Curto Praz o	0,00	0,00			
			PASSIVO NAO-CIRCULANTE	**79.651.596,14**	**59.984.798,78**

[9] MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Demonstrativo de Balanço
Anexo 17 - Demonstração da Dívida Flutuante

Demonstrativo - Consolidado

Títulos	Saldo do Exercíci Anterior	Movimento do Exercício		Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixas	
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYEUX	**56.007.388,54**	**35.035.595,05**	**16.661.223,07**	**74.381.760,52**
CONSIGNACOES	**12.549.275,09**	**14.636.846,66**	**11.357.445,53**	**15.828.676,22**
Consignações Plano de Saúde - PLANO DE DENTARIO	-229.925,00	65,42	0,00	-229.859,58
Consignações Plano de Saúde - PLANO DE SAUDE	4.970,32	0,00	0,00	4.970,32
Consignações Plano de Saúde - UNIDENTIS	261.316,83	399.192,14	323.794,57	336.714,40
Depósitos - DEPOSITOS DE DIVERSAS ORIGENS EXERC	6.172.600,78	0,00	0,00	6.172.600,78
RESTOS A PAGAR DE EXERCICIOS ANTERIORES	**22.237.795,73**	**0,00**	**35.787,84**	**22.202.007,89**
Restos a Pagar - RP DE EXERCICIOS ANTERIORES PROCESSADOS	21.346.287,06	0,00	23.557,44	21.322.729,62
Restos a Pagar - RP DE EXERCICIOS ANTERIORES NÃO PROCESSADOS	891.508,67	0,00	12.230,40	879.278,27
RESTOS A PAGAR DO EXERCICIO	**21.220.317,72**	**0,00**	**4.604.800,80**	**16.615.516,92**
Restos a Pagar - RP DO EXERCICIO NÃO PROCESSADOS	3.864.397,08	0,00	543.775,40	3.320.621,68
Restos a Pagar - RP DO EXERCICIO PROCESSADOS	17.355.920,64	0,00	4.061.025,40	13.294.895,24
RESTOS A PAGAR INSCRITO NO EXERCICIO	**0,00**	**18.599.637,12**	**0,00**	**18.599.637,12**
Restos a Pagar - RP NÃO PROCESSADOS INSCRITO NO EXERCICIO	0,00	10.243.209,62	0,00	10.243.209,62
Restos a Pagar - RP PROCESSADOS INSCRITO NO EXERCICIO	0,00	8.356.427,50	0,00	8.356.427,50
VENCIMENTOS NAO RECLAMADOS	**0,00**	**1.799.111,27**	**663.188,90**	**1.135.922,37**
Outras Operações - VENCIMENTO NAO RECLAMADO	0,00	1.799.111,27	663.188,90	1.135.922,37
Total Instituição:	**56.007.388,54**	**35.035.595,05**	**16.661.223,07**	**74.381.760,52**

Conforme se pode observar, a dívida, na sua maioria, vem de exercícios anteriores.

Assim, **cabe a expedição de recomendação** para o equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que se busque o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Ausência de cardápio da Merenda Escolar, edificações e instalações insalubres, deficientes ou inadequadas para o funcionamento de unidades de ensino, bem como, existência de fiteiros/barracas no interior das escolas. Ausência de manutenção preventiva e corretiva das Unidades Básicas de Saúde conforme relatório da própria administração, inclusive com unidades parcialmente interditadas por ausência de equipamentos ou inadequação de instalações. Não atingimento da Meta para o IDEB, anos finais do ensino fundamental, para 2017, que era de 4,0, mas o Município alcançou apenas 3,5.

Irregularidade atribuída ao Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO.

As eivas indicadas pela Auditoria vão do não atingimento de indicadores de educação (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB), problemas nas estruturas físicas de unidades de saúde, passando pelo cardápio da merenda escolar, até edificações e instalações insalubres, deficientes ou inadequadas para o funcionamento de unidades de ensino.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Na bem realizada análise, a Auditoria ao indicar as falhas, sobre estes aspectos, não ventilou a ocorrência de prejuízos diretos ao erário nem o desvio na aplicação de recursos, observando os objetos administrativos passíveis de melhorias.

No caso dos autos é de se recomendar à atual gestão da Prefeitura Municipal de Bayeux a correção das falhas encontradas, bem como a adoção de medidas com o intuito de aprimorar o ensino público e o bom emprego dos recursos, estabelecendo padrões de qualidade do ensino-aprendizagem, necessidade de mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos para se chegar a resultados concretos em educação, observando-se um grande conjunto de indicadores e critérios de qualidade. No âmbito das unidades de saúde, promover as reformas e o aprimoramento dos padrões de qualidade estrutural, adequando e corrigindo as falhas apontadas pelos órgãos de controle, evitando, assim, que unidades básicas de saúde venha a ser interditadas novamente.

À guisa de conclusão.

Restaram constatadas ocorrências motivadoras para a emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas. Estas e o descumprimento das obrigações previdenciárias com o regime próprio de previdência social atraem multa por infração à lei. A conduta na linha da infração grave a norma legal atrai multa, com fundamento na Lei Complementar Estadual 18/93, art. 56, II (Lei Orgânica do TCE/PB):

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa (...) aos responsáveis por:

II - infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

§ 1º. O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários do Estado.

O valor máximo da multa do art. 56 da LC 18/93, ao tempo dos fatos, estava estipulada em R$11.450,55 (onze mil, quatrocentos e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos), conforme Portaria 014, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 03 de fevereiro de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

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 LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, na qualidade de ex-Prefeito do Município de **Bayeux**, relativa ao exercício de **2017** (período: 06/07 a 31/12), em razão de abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, déficit na execução orçamentária, despesa com pessoal do Poder Executivo e do Município acima dos limites, contratação irregular de pessoal por tempo determinado e descumprimento das obrigações patronais com o Regime Geral de Previdência, 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 PARCIAL** às exigências da LRF, parcial em razão dos déficits orçamentário e financeiro, bem como dos gastos com pessoal acima dos limites previstos em lei sem a adoção de medidas; **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 de abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, déficit na execução orçamentária, despesa com pessoal do Poder Executivo e do Município acima dos limites, contratação irregular de pessoal por tempo determinado e descumprimento das obrigações patronais com o Regime Geral de Previdência; **III) APLICAR MULTA** de **R$10.000,00** (dez mil reais), valor correspondente a **193,12 UFR-PB**[10] (cento e noventa e três inteiros e doze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, pelos motivos relacionados à irregularidade da prestação de contas e descumprimento das obrigações patronais com o Regimes Próprio de Previdência, com fulcro no art. 56, II da LOTCE 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação da presente 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** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; **V) COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil e ao Instituto Próprio de Previdência Municipal sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; **VI) COMUNICAR** à Procuradoria Geral de Justiça a presente decisão; 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.

---

[10] 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 51,78 - referente a julho/2020, 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 DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06093/18,** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Bayeux** este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, na qualidade de **ex-Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2017** (período: 06/07 a 31/12), **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 remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 01 de julho de 2020.

Assinado 3 de Julho de 2020 às 18:54

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 2 de Julho de 2020 às 09:36

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 2 de Julho de 2020 às 12:52

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Julho de 2020 às 10:35

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 2 de Julho de 2020 às 14:56

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 2 de Julho de 2020 às 15:27

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 3 de Julho de 2020 às 09:56

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e pelo Regimento Interno, alterado pela RA TC 18/2009

Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL