



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Origem: Prefeitura Municipal de Bayeux

Natureza: Inspeção Especial de Contas

Interessados: Gutemberg de Lima Davi (Prefeito)

Luiz Antônio de Miranda Alvino (ex-Gestor)

Mauri Batista da Silva (ex-Gestor)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL. Município de Bayeux. Ausência de pagamento regular, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, da dívida fundada. Irregularidade na prestação de contas devidas. Não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Prática pelo Prefeito de atos de improbidade, confirmada pelo Tribunal de Justiça. Hipótese de intervenção do Estado no Município. Solicitação ao Governador do Estado da Paraíba para o início do processo de intervenção no Município de Bayeux. Comunicação à Câmara de Vereadores. Art. 35 da Constituição Federal e arts. 15, 54, 59 e 86 da Constituição do Estado da Paraíba.

RESOLUÇÃO PROCESSUAL RPL - TC 00001/20**RELATÓRIO**

Cuida-se de Inspeção Especial formalizada a partir de despacho (fl. 4) exarado nos autos do Processo TC 00103/18, relativo ao acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de Bayeux, exercício 2018.

O presente processo visa a análise, em regime de urgência, dos pressupostos constitucionais que poderiam embasar a sugestão feita pela Auditoria, no Relatório de Acompanhamento de Gestão relativo ao primeiro quadrimestre do exercício de 2018, no sentido de encaminhar solicitação ao Governador do Estado com pedido de abertura e processo de intervenção no referido Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Uma vez formalizado, com as peças que compõem a instrução processual da espécie (Relatório de Acompanhamento do PAG), foi lavrado o relatório inicial da Auditoria (fls. 185/190), no qual elencou as falhas e razões que, dentre as quais, algumas fundamentariam a representação:

- a) Déficit na execução orçamentária (2013 a 2017) **sem adoção de providências**;
- b) Déficit financeiro ao final do exercício (2013 a 2017);
- c) Gastos com pessoal acima dos limites legais (2013 a 2017) **sem adoção de quaisquer providências**;
- d) Disponibilidades financeiras não comprovadas (2013; 2014; 2015).
- e) Não recolhimento de obrigações previdenciárias devidas tanto ao RGPS quanto ao RPPS (2013 a 2017);
- f) Abertura e utilização de créditos adicionais sem prévia autorização legal (2014; 2015 e 2017);
- g) Excessiva contratação de pessoal temporário (2014 a 2017)
- h) Omissão de registros contábeis sobre fatos/eventos com repercussão patrimonial (2014; 2015).
- i) Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do piso constitucional - descumprimento do art. 212 da CF (2015 e 2017)
- j) Não aplicação do percentual mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (2015)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

O Órgão Técnico ainda observou que no relatório de acompanhamento da Gestão relativo ao primeiro quadrimestre do ano de 2018 (fls. 3 a 177 destes autos), foram constatadas as seguintes eivas:

- i. descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, com aplicações em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de apenas 17,88% das receitas de impostos e transferências;
- ii. descumprimento da LC 141, de 2012, que regulamentou o art. 198 da CF, com aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde equivalentes a apenas 10,94% das receitas de impostos e transferências;
- iii. gastos com Pessoal do Executivo em montante equivalente a 64,21% da Receita Corrente Líquida, período maio de 2017 a abril de 2018 sem que se conheçam quaisquer medidas para fazer as despesas retornarem ao limite legal (54% da RCL), sem considerar neste cálculo às obrigações patronais;
- iv. Ausência de recolhimento regular das obrigações Patronais tanto em relação ao RGPS quanto ao RPPS, somando, em quatro meses, R\$ 6.314.904,94;
- v. mesmo diante de Gastos com Pessoal acima dos limites legais, a atual gestão - **Prefeito MAURI BATISTA DA SILVA** - continua contratando pessoal a título precário ou para provimento de cargos comissionados em flagrante descumprimento das restrições impostas pelo parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- vi. desrespeito reiterado às exigências quanto à Transparência da Gestão Fiscal prevista nos artigos 48 e 48 A da LC 101, de 2000, inclusive pela ausência de divulgação da Prestação de Contas Anual e respectivos Pareceres Prévios sobre elas emitidos pelo TCEPB, o que, de per si, configura ausência de prestação de contas na forma da lei;
- vii. prática de procedimentos licitatórios com descumprimento de exigências legais;
- viii. déficit financeiro da ordem de R\$ 28 milhões;
- ix. falhas no registro da receita decorrente da cota de IPVA recebida pelo município;
- x. descumprimento dos artigos 48 e 48 A da LRF (Transparência Fiscal); e,
- xi. descumprimento da determinação deste Tribunal exarada no APL-TC-00060/18 - levando a **deformação** dos demonstrativos contábeis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Conclusão da Auditoria:

E os fatos relatados no item "2" deste relatório, entendo, salvo melhor juízo, este órgão de instrução que na atual gestão do município de Bayeux a situação fática se enquadra nos incisos II e III do art. 35, CF, razão pela qual se reafirma a sugestão de representação ao Governador do Estado com Pedido de Intervenção no Município de Bayeux com o fim de restabelecer o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; sanear a Contabilidade das eivas já declaradas por esta Corte de modo a que as Contas possam ser prestadas com exatidão, inclusive por meio do Portal da Transparência; e, sejam assegurados recursos mínimos para Educação e Saúde, como constitucionalmente determinado, e, finalmente, o Município honre suas obrigações com a Previdência - Regime Geral e Regime Próprio - situação que no limite pode ser considerada, também, como **"deixar de pagar dívida fundada por mais de dois anos"**.

Citado, o gestor do Município à época, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, para se manifestar acerca das conclusões do relatório da Auditoria (fls. 195), o prazo esgotou sem apresentação de defesa (fls. 198).

O processo seguiu ao Ministério Público de Contas que, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, opinou no sentido de que a sugestão apresentada pela Auditoria não encontrava, no momento, amparo nos requisitos legais objetivamente previstos no art. 35 da Constituição Federal.

Em 13 de fevereiro de 2019 o processo foi redistribuído a este Relator que solicitou a Auditoria proceder a atualização das informações e verificar se ainda havia hipótese de representação para intervenção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Em relatório de complementação de instrução de fls. 225/229 a Auditoria se pronunciou da seguinte forma:

No relatório de fls. 185/190 a Auditoria inicialmente noticiou que esta Corte já havia emitido parecer contrário à aprovação das contas dos 2013, 2014, 2016 e 2017, estando a PCA do exercício de 2015 pendente de julgamento. Em consulta ao TRAMITA verificou-se que ainda se encontram pendentes de julgamento as PCA's referentes aos exercícios 2015 e 2017.

Cumpra ainda informar o retorno em 19/12/2018, através de decisão judicial, ao cargo de Prefeito do município de Bayeux, do Sr. Gutemberg de Lima Davi, que estava afastado desde 05/07/2017.

Após a conclusão do Relatório Prévio de Prestação de Contas Anuais de 2018 (fls. 2013/2165 do Processo TC 00103/18), foram verificadas as seguintes irregularidades, que poderão sofrer alterações em face da apresentação de defesas e da análise da Prestação de Contas Anual:

Irregularidade	Valor R\$
Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	11.293.297,49
Pagamento de subsídios ao prefeito, vice-prefeito e secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal	243.596,08
Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino	-
Não-aplicação do percentual mínimo de 15% pelos Municípios, do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais em ações e serviços de saúde pública	-
Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecidos pelo art. 19 Lei de Responsabilidade Fiscal.	-
Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal.	-
Acumulação ilegal de cargos públicos	-
Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.	-
Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	4.493.964,71
Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador	5.024.951,49
Inobservância à alíquota de contribuição estipulada na avaliação atuarial, inclusive com previsão em lei municipal	-
Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	978.244,33
Inadimplência no pagamento da contribuição patronal, débito original ou parcelamento	344.003,80
Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida	653.125,05
Pagamento de gratificação sem previsão legal	549.681,18
Descumprimento de norma legal	-
Descumprimento de norma legal	-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Dentre as principais irregularidades, temos que as aplicações de recursos na MDE, efetivamente empenhadas pelo município, foram da ordem de 22,76% da receita de impostos e transferências, não atendendo ao limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF.

O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 14,37% da receita de impostos, inclusive transferências, não atendendo ao mínimo exigido de 15% estabelecido no art. 198, §3º, I, da CF, c/c art. 7º da LC nº 141/2012.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 90.226.924,36 correspondente a 57,44 % da RCL, NÃO ATENDENDO ao final do período, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da LRF.

Conclui a Auditoria em 14/03/2019 (fls. 225/229):

Segundo o Art. 35 da Constituição Federal, o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Registre-se que à luz da Constituição Federal, as irregularidades historicamente cometidas pelas sucessivas gestões do município de Bayeux, sobremaneira àquelas relacionadas ao inciso III do citado artigo, teriam o condão de deflagrar por parte do Poder Executivo Estadual, o processo de decretação de intervenção do município em análise.

Registre-se ainda outras questões relativas ao tema em exame, uma vez que as eivas inscritas no aludido inciso não são infelizmente, tão incomuns nas prestações de contas examinadas por esta Corte, e nestes casos, abrir-se-iam inúmeras possibilidades de intervenções nos mais diversos municípios.

Ademais, o instituto da intervenção é a forma mais ríspida de se tomar as rédeas de uma administração municipal, sendo precedida de outros controles exercidos pelo Judiciário e pelos Tribunais de Contas. Cite-se ainda que o município de Bayeux teve dois gestores diferentes no exercício de 2017 e três no exercício de 2018, fato que prejudica a continuidade administrativa, situação que poderia ser agravada por nova solução de continuidade ocasionada pelos efeitos de uma intervenção do ESTADO.

Em que pese as questões acima expostas, esta Auditoria entende que existem pressupostos legais, para no caso deste Tribunal entender conveniente, representar o Governo Estadual pela representação do município de Bayeux, bem como dos demais que incorrerem nas mesmas falhas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Diante da nova manifestação da Auditoria, atualizando as informações e entendendo pela existência dos pressupostos legais para a intervenção, o Prefeito GUTEMBERG DE LIMA DAVI foi citado em 15/03/2019 (fls. 232/238), o prazo expirou 06/04/2019 sem oferta de defesa (fl. 239).

O processo seguiu ao Ministério Público de Contas para novel análise e pronunciamento, tendo a Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, em cota de fls. 244/249, de 05/12/2019, assim concluído:

Inobstante a permanência de diversas irregularidades nos autos da PCA-2018 da Prefeitura de Bayeux, mesmo após apresentação de defesa, dentre elas: ***Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (responsabilidade do ex-gestor Mauri Batista da Silva)***, pugna este Parquet de Contas pelo(a):

- a) *Manutenção do entendimento do Parecer Ministerial Nº 1370/18 constante dos presentes autos – Proc. TC 14324/18, sem embargos de que a persistência do descalabro administrativo no curso da presente gestão possa fundamentar a emissão de alertas e até mesmo a intervenção estadual no município.*

João Pessoa, 05 de dezembro de 2019.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

Na sequência, o processo foi agendado para a presente sessão, sendo efetuadas as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

VOTO DO RELATOR

Conforme bem sinalizou o parecer do Ministério Público de Contas, da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 203/216):

“Impende inicialmente destacar que os princípios que regem a nossa estrutura federativa e bem assim, a nossa Constituição Federal, reconhecem o município como entidade integrante da Federação e garantem a sua tríplice autonomia nos aspectos político, administrativo e financeiro.

Assim sendo, o município é uma unidade político-administrativa com poderes de autogestão e autogoverno que não admite interferências de outros entes da Federação nos limites de seu território e nos interesses locais.

Os municípios constituem a menor célula de autonomia político-administrativa da Federação e o reconhecimento desta autonomia pelos demais entes da Federação, por sua vez, pressupõe um pacto recíproco entre todos eles de que não se pode jamais romper a unidade nacional, conforme se consagra no art. 1º da Constituição Federal:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...

Inobstante o reconhecimento e o respeito pela autonomia dos entes federativos, e justamente em sua defesa, a própria Constituição Federal estabeleceu o instituto da intervenção como forma de controle excepcional.

No caso dos Municípios, a Magna Carta limitou esta possibilidade a apenas quatro hipóteses descritas no artigo 35, a saber:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Portanto, tratando-se de medida excepcional de caráter corretivo político-administrativo, a intervenção deverá ser efetivada através de decreto motivado do governador do Estado, razão pela qual se deve averiguar a ocorrência de pelo menos uma das hipóteses previstas no artigo 35.

Nas justificativas que fundamentam a sugestão para que esta Colenda Corte apresente Representação ao Governador com Pedido de Intervenção contra o Município de Bayeux, a d. Auditoria alegou, dentre outras coisas, o histórico de desordem administrativa, sobretudo deduzida a partir do resultado da apreciação das Contas Anuais relativas aos exercícios financeiros de 2013 a 2017 ...”.

Pois bem, esta Corte, nos últimos anos, apreciou as Contas Anuais prestadas pelos Prefeitos de Bayeux, relativas aos exercícios financeiros de:

- **2013** – Processo TC 04684/14;
- **2014** – Processo TC 04739/15; e
- **2016** – Processo TC 05734/17 – de responsabilidade do ex-Prefeito EXPEDITO PEREIRA DE SOUZA.

Em todas elas emitiu Parecer Contrário à Aprovação das Contas apreciadas.

Sobre a Prestação de Contas de **2018** – (Processo TC 06375/19), de responsabilidade dos Gestores LUIZ ANTONIO DE MIRANDA ALVINO - período de 01/01/2018 a 20/03/2018, MAURI BATISTA DA SILVA – período de 21/03/2018 a 18/12/2018 e GUTEMBERG DE LIMA DAVI – período de 19 a 31/12/2018, julgada em 20 de novembro de 2019, restaram, com relevo, o descumprimento da aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, o pagamento de obrigações previdenciárias aquém do exigido, e a aplicação em ações e serviços públicos de saúde abaixo do mínimo constitucional, e também foram emitidos pareceres contrários e julgadas irregulares as contas conforme Acórdão APL – TC 00610/19, Acórdão APL – TC 00611/19, Acórdão APL – TC 00612/19, Parecer PPL – TC 00315/19 e Parecer PPL – TC 00316/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

As PCA's dos exercícios financeiros de 2015 (Processo TC 04834/16), de responsabilidade do ex-Prefeito EXPEDITO PEREIRA DE SOUSA, e de 2017 (Processo TC 06093/18), de responsabilidade do Prefeito GUTEMBERG DE LIMA DAVI e do ex-Gestor LUIZ ANTÔNIO DE MIRANDA ALVINO, encontram-se pendentes de julgamento.

Diante das irregularidades detectadas ao longo dos exercícios, a Auditoria entendeu que as reiteradas falhas constituem uma forma de não prestação de contas na forma da lei, uma vez que o mero envio de demonstrativos que não refletem a situação real do Município não deve ser considerada como efetiva prestação de contas.

Ademais, o Corpo Técnico, diante da burla contumaz à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao dever de aplicar os percentuais mínimos em Educação e Saúde, estaria configurada a hipótese do art. 35 da Constituição Federal, sugerindo representação ao Governador do Estado, com pedido de intervenção no Município de Bayeux com os fins de:

1. **restabelecer** o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. **sanear** a contabilidade das eivas já declaradas por esta Corte de Contas de modo a que as Contas possam ser prestadas com exatidão, inclusive por meio do Portal da Transparência;
3. **assegurar** os recursos mínimos para Educação e Saúde, como constitucionalmente determinado; e
4. **promover** o cumprimento das obrigações com a Previdência – Regime Geral e Regime próprio, situação que pode ser considerada, também, como inadimplência com a dívida fundada por mais de dois anos.

No Processo de Acompanhamento da Gestão da Prefeitura Municipal de Bayeux, relativo ao exercício de 2018 (Processo TC 00103/18), o relatório de acompanhamento do primeiro quadrimestre (fls. 622/796 daquele processo), devido às diversas irregularidades constatadas, foi sugerido ao então Relator, a representação ao Governador do Estado para intervenção no Município (fl. 641), tendo o mesmo determinado a instauração do presente processo (fl. 180), para análise dos pressupostos constitucionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Em recente relatório prévio sobre as contas de 2019, com base exclusivamente nas informações enviadas por meio do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES foram encontradas as seguintes constatações (fls. 4157/4184 do Processo TC 00268/19):

- 9.1. Realização de Transferência, Remanejamento e/ou Transposição de recursos entre órgão e/ou programações distintas sem autorização legislativa específica – v. item 2;**
- 9.2. Despesas Empenhadas sem autorização legal – v. item 2;**
- 9.3. Baixo Desempenho da Administração Tributária Municipal – v. subitem 3.4;**
- 9.4. Aplicações em MDE inferiores ao mínimo constitucional (25% das receitas de impostos e transferências de impostos) – v. quadro 7;**
- 9.5. Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde menores do que o mínimo legal (15% das receitas de impostos e transferências de impostos) – v. quadro 7;**
- 9.6. Despesas com Pessoal e Encargos do Executivo Municipal acima do limite legal (54% da RCL), exclusive Contribuição Previdenciária Patronal (PN-TC-12/2007) – v. quadro 8;**
- 9.7. Despesas com Pessoal e Encargos do Município acima do limite legal (60% da RCL) – v. quadro 8;**
- 9.8. Déficit na execução orçamentária – v. item 5;**
- 9.9. Baixa realização de Investimentos – v. item 6;**
- 9.10. Existência de débito de contribuições patronais devidas ao RGPS – v. quadros 12(b);**
- 9.11. Existência de necessidade de financiamento ao RPPS, posto que suas receitas orçamentárias são inferiores as suas despesas orçamentárias – v. quadro 13(b);**
- 9.12. Existência de débito de contribuições patronais devidas ao RPPS – v. quadros 13(e);**
- 9.13. Falha nos controles de almoxarifado, conforme item 8.4.1;**
- 9.14. Falha nas medições dos serviços de limpeza urbana, conforme item 8.4.1;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

- 9.15. Descaso com as instalações prediais de unidades da rede de atenção básica de saúde, conforme item 8.4.1;
- 9.16. Descaso com as instalações prediais de unidades escolares, conforme item 8.4.1;
- 9.17. Ausência de pagamento de Dívida Fundada contraída junto ao RPPS, conforme item 8.4.2;
- 9.18. Inadimplência com relação à dívida fundada contraída junto à RFB concernente a parcelamento contraído em razão de obrigações não pagas para com o INSS, conforme item 8.4.2;
- 9.19. Inadimplência com relação à dívida fundada declarada no Demonstrativo da Dívida Fundada constante da PCA 2018, junto à CAGEPA no valor de R\$ 22.402.405,17, conforme item 8.4.2;
- 9.20. Inadimplência com relação à dívida contraída em relação ao FGTS, conforme item 8.4.3;
- 9.21. Uso irregular de recursos originários da cobrança de multas de trânsito, R\$ 160.740,01, cerca de 20% do total arrecadado, conforme item 8.4.4;
- 9.22. Descumprimento da Lei Municipal 714/98 ao não assegurar autonomia administrativa, financeira e patrimonial do DMTRAN, conforme item 8.4.4.

Naquele relatório, em reforço ao já assinalado neste processo, restou consignado o contumaz insucesso na aplicação de recursos na **manutenção e desenvolvimento do ensino** e em **ações e serviços públicos de saúde** (fl. 4161 do Processo TC 00268/19):

MDE - Aplicação da Receita de Impostos e Transferências (%)	
2017	25,26
2018	24,89
2019	24,15 (*)
Saúde - Aplicação da Receita de Impostos e Transferências (%)	
2017	22,29
2018	17,24
2019	14,01 (*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

No caso do índice de saúde em 2018, o percentual declarado pela gestão destoa daquele apurado na prestação de contas (14,73%), conforme Parecer PPL – TC 00316/19, lavrado no Processo TC 06375/19 (informações específicas às fls. 3503/3505).

No caso da aplicação mínima de **25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, constitui obrigação pública prevista no art. 212, da Constituição Federal, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema de educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Durante todo o exercício, trimestralmente, caberia à administração proceder às correções tendentes ao cumprimento dos limites legais de aplicação em educação, como assentam o § 4º, do art. 69, da Lei 9.394/96:

Art. 69. (...)

§ 4º. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

Quanto à aplicação em **ações e serviços públicos de saúde**, a Emenda Constitucional 29, publicada em 14/09/2000, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos de investimento. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de **15%** de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

III – no caso dos Municípios (...), quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Por sua vez, a LC 101/2000 não ficou à margem da correta execução do orçamento sob o enfoque da legalidade nas aplicações de receitas vinculadas. O parágrafo único, do art. 8º, do mencionado diploma, assim dispõe:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Reflexo desta falta de aplicação de recursos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde está nas fotografias efetivadas pela Auditoria quando em visita a escolas e unidades de saúde de Bayeux, entre 20 e 30 de agosto de 2019 (fls. 4176/4179 do Processo TC 00268/19):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

8.4. OUTRAS OBSERVAÇÕES/ACHADOS DE AUDITORIA

8.4.1. Diligência realizada entre os dias 20 e 30 de agosto

Para verificação do andamento da Gestão no exercício de 2019, foi realizada **diligência** pelos Auditores de Contas Públicas Luzemar da Costa Martins - Mat. 370.216-2; Marcos Antonio da Silva Araújo - Mat. 370.567-6; Antonio de Souza Castro - Mat. 370.228-6; e, pela Auditora de Controle Externo Juliana Soares Siqueira - Mat. 10.134-6.

Na diligência foram visitadas Unidades Básicas de Saúde, Unidades Escolares e a sede administrativa da edilidade.

...

Concernente às instalações físicas e ao funcionamento operacional das unidades básicas de saúde e escolas visitadas, as fotografias abaixo **atestam situação de descaso da administração quanto à manutenção e bom funcionamento de diversas unidades básicas de saúde e escolas:**

FOTOGRAFIAS TIRADAS PELA EQUIPE DURANTE DILIGÊNCIA EM BAYEUX





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18



As fotografias acima atestam descaso administrativo com as instalações físicas, bem como, o atendimento de exigências técnicas operacionais que ocasionaram diversas interdições por órgãos de fiscalização – AGEVISA, CRO, CRM – ou ainda ausência de elementos exigidos quanto a merenda escolar diante da ausência ou desatualização do cardápio referente à Merenda Escolar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

A inobservância das normas de aplicação em educação e saúde indica descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público. Prova da importância do cumprimento de tais preceitos está na possibilidade de intervenção do Estado em Município que *não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde*.

Noutro horizonte, a Auditoria também relatou a **recorrente inadimplência para com a dívida fundada**, o que restou confirmado no final de 2019, conforme fls. 4179/4180 do Processo TC 00268/19:

8.4.2. Irregularidade no pagamento da Dívida Fundada

Conforme demonstrativo da Dívida Fundada enviada junto com a PCA 2018, Processo TC 6375/19, fls. 2600/2601 desses autos, consta registro das seguintes dívidas:

CREDOR	VALOR EM R\$
IPAM	31.144.196,34
INSS	21.506.264,72
CAGEPA	22.402.405,17

Fonte: Processo TC 6375/19

Durante a execução orçamentária de 2019, só há registro de pagamento de dívida ao INSS, no valor de R\$ 1.777.784,15.

A ausência reiterada de regularidade no pagamento de Dívida Fundada é motivo de Intervenção do Estado no Município, conforme disciplinado no art. 35, inc. I, Constituição Federal.

O parcelamento com o INSS é em 60 (sessenta) meses, neste sentido, no ano de 2019, o valor que deveria ter sido pago da ordem de valor de R\$ 4,3 milhões, o valor pago, R\$ 1.777.784,15, significa que mesmo em relação a esta obrigação, o Município se encontra inadimplente.

8.4.3. Não pagamento de Dívida para com o FGTS, R\$ 190.085,49.

No encerramento do exercício de 2018, conforme os autos do Processo de PCA 2018, TC 6375/19, registrava-se dívida para com o FGTS no valor de R\$ 190.085,49, todavia, durante toda a execução orçamentária de 2019 **inexiste registro de quaisquer pagamentos relativos a tal obrigação**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

No campo do controle da **dívida fundada**, 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, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

No mesmo passo, o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, passou a ser um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

*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.*

Esta contemporânea filosofia de gerenciamento público se opõe, diametralmente, à concepção evidenciada no início do século passado, como relata o professor Ricardo Lobo Torres, em sua obra Curso de Direito Financeiro (Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 165):

“... a partir da década de 30 predominou a ideologia Keynesiana, que admitia os orçamentos deficitários e o excesso de despesa pública, ao fito de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Essa política foi ultrapassada na década de 80 pelo discurso do liberalismo social, que sinalizou no sentido de contenção dos gastos públicos e dos privilégios e do aumento das receitas, para o equilíbrio financeiro do Estado.”

Contudo, mesmo na atualidade, a regra do equilíbrio fiscal não se submete, em absoluto, à impossibilidade de execução de um orçamento deficitário. A própria LC 101/2000 dá sinais desta possibilidade, ao admitir o endividamento público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Ora, o endividamento público é, justamente, uma decorrência do orçamento deficitário, em que se busca no crédito uma forma de manutenção do equilíbrio. O importante é que o endividamento do Estado não seja banalizado pelo mero incremento da despesa corrente, a qual em nada contribui para o avanço patrimonial público, mas no âmbito da despesa de capital, com investimentos de caráter permanente, com resultados eficientes, eficazes e efetivos para a coletividade.

No caso dos autos, inexistente indicação de investimentos relevantes a atrair a estagnação da quitação da dívida fundada. Restou apurado foi o descaso com o seu trato, desde 2018, conforme registrado pela Auditoria, o que não encontra guarida na legislação e ainda sublinha a hipótese de intervenção por motivo de *deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada*.

No mais, o extenso leque de irregularidades que se apresenta na conturbada gestão de Bayeux na legislatura 2017 a 2020, conforme reproduções dos relatórios de 2017 a 2019 aqui citados, revelam o **descompromisso com a escorreita prestação de contas**. A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (arts. 70 e 71, da CF/88) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultado o seu exame é **tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las** (CF/88, art. 70, parágrafo único, e art. 71, incisos I e II; CE-PB/89, art. 70, § 1º, e art. 71, incisos I e II).

Até então, restaram configuradas quatro das hipóteses para justificar a intervenção do Estado no Município de Bayeux, relacionadas em três incisos do art. 35, da Constituição Federal:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

*I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a **dívida fundada**;*

*II - não forem **prestadas contas devidas**, na forma da lei;*

*III - não tiver sido **aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde**;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Porém, em 03/03/2020, o colendo Tribunal de Justiça da Paraíba manteve, em grau de recurso, sentença de primeiro grau condenatória por ato de improbidade, lavrada contra o Prefeito de Bayeux, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, conforme Acórdão disponibilizado no portal <https://pje.tjpb.jus.br/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>, acessível com a chave 20030318000322200000005507976:

*“EMENTA. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. DA VIOLAÇÃO DE SIGILO PROCESSUAL E DO NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DE DILIGÊNCIAS REQUERIDAS. REJEIÇÃO DE AMBAS. MÉRITO. GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL. RECEBIMENTO INDEVIDO DE NUMERÁRIO PARA LIBERAÇÃO DE PAGAMENTO DE AJUSTE CONTRATUAL. COMPROVAÇÃO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO POR USO INDEVIDO DO CARGO. INTELECÇÃO DA LEI Nº 8.429/92. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. **DESPROVIMENTO DO APELO.***

- O principal objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto e o ato de improbidade administrativa perfectibiliza-se quando o agente público atenta contra a legalidade, publicidade e a moralidade, violando a lei.

- Decretação da suspensão de direitos políticos. Proibição de contratar com o poder público. Pagamento de multa civil. Irresignação. Apelo que se insurge sem qualquer respaldo jurídico-probatório. Decisão a quo que se baseou em minucioso exame de consistente conjunto de provas. Observância ao Princípio da Razoabilidade, Proporcionalidade e Motivação das Decisões Judiciais.

– Encontrando-se o decisum do juízo a quo devidamente embasamento na análise e identificação das provas robustas existentes no caderno processual, as quais revelam irregularidades apuradas, tem-se que referida sentença deve ser mantida em todos os seus termos.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores da Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em decidir pela realização do julgamento nesta data, sob o fundamento de que o apelante se encontra representado nos autos por advogados que foram legalmente constituídos, conforme procurações anexadas, sendo legalmente intimados e com ampla divulgação da presente sessão por veículos de comunicação. No tocante, ainda, à decisão de realização do julgamento nesta data, houve pronunciamento do Ministério Público, concordando com o citado julgamento, respeitando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa. Todavia, não compareceram os advogados, tudo conforme decisão devidamente registrada em notas taquigráficas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

Prosseguiu-se o julgamento: Rejeitadas as preliminares de violação de sigilo processual e do não cumprimento integral das diligências requeridas, unânime. No mérito, por igual votação, negou-se provimento ao apelo, mantendo-se a sentença de 1º Grau, tudo nos termos do voto do Relator. Usou da palavra, pelo douto Ministério Público, o Dr. Francisco Paula Ferreira Lavor, Promotor de Justiça convocado”.

Tal situação, decorrente de fato relacionado a esta gestão, tende a dificultar ainda mais o restabelecimento da normalidade administrativa do Município, o que concorre para a necessidade de intervenção.

No mais, a Constituição Estadual sinaliza o procedimento para a medida excepcional de intervenção, em seus arts. 15 e seguintes, em que acrescenta mais uma motivação relacionada à *prática de atos de corrupção e/ou improbidade no Município*:

Art. 15. O Estado não intervirá em seus Municípios, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

...

V - confirmada prática de atos de corrupção e/ou improbidade no Município, nos termos da lei;

§ 1º. O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação da Assembleia Legislativa, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º. Se não estiver funcionando a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

...

§ 4º. Poderá ainda ser iniciado processo de intervenção em Município, mediante solicitação da Câmara Municipal aprovada pelo voto da maioria absoluta de seus membros, ou do Tribunal de Contas ... ao Governador, que procederá na forma estabelecida no § 1º deste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

§ 5º. O interventor nomeado assumirá o cargo perante a autoridade judiciária competente, mediante a prestação de compromisso de cumprir as Constituições Federal e Estadual, observar as leis e os limites do decreto interventivo, para bem e fielmente desempenhar as funções de seu encargo.

§ 6º. O interventor apresentará contas de sua administração à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas ..., sob as mesmas condições estabelecidas para o Prefeito Municipal.

§ 7º. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes retornarão, salvo impedimento legal.

§ 8º. A renúncia, morte ou afastamento voluntário das autoridades responsáveis pelo Município não fazem cessar os motivos da intervenção.

Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

XII - aprovar, por maioria absoluta, intervenção estadual no Município e o nome do interventor, ou suspendê-la, em escrutínio secreto;

XXIII - deliberar sobre intervenção nos Municípios, na forma prevista nesta Constituição;

Art. 59. A Assembleia Legislativa reunir-se-á, na Capital do Estado, anualmente, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 20 de dezembro, podendo neste ínterim, se reunir de forma itinerante em ponto diverso do território paraibano, por deliberação da maioria absoluta dos seus membros.

§ 5º. A convocação extraordinária da Assembleia Legislativa far-se-á:

I - pelo Presidente da Assembleia Legislativa, em caso de intervenção nos Municípios, e para o compromisso e a posse do Governador e do Vice - Governador do Estado;

Art. 86. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VIII - decretar e executar intervenção no Município, ouvida a Assembleia Legislativa;

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal resolva solicitar o início do processo de intervenção no Município de Bayeux, comunicar a presente decisão à Câmara de Vereadores daquele Município, nos termos dos art. 35 da Constituição Federal e dos arts. 15, 54, 59 e 86 da Constituição do Estado da Paraíba, bem como determinar a anexação à decisão, pela Secretaria do Tribunal Pleno, do Relatório Prévio da Prestação de Contas de 2019, lavrado no Processo de Acompanhamento da Gestão - Processo TC 00268/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 14324/18

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 14324/18**, referentes à Inspeção Especial na Prefeitura Municipal de Bayeux, visando à análise dos pressupostos constitucionais para solicitar ao Governador do Estado da Paraíba o início do processo de intervenção no Município de Bayeux, ante a constatação de (1) ausência de pagamento regular, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, da dívida fundada, (2) irregularidade na prestação de contas devidas, (3) não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e (4) da prática pelo Prefeito de atos de improbidade, confirmada pelo Tribunal de Justiça, com o impedimento declarado pelo Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo, **RESOLVEM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, nos termos do art. 35 da Constituição Federal e dos arts. 15, 54, 59 e 86 da Constituição do Estado da Paraíba:

1) SOLICITAR ao Governador do Estado da Paraíba, Exmo. Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO, o início do processo de intervenção no Município de Bayeux;

2) COMUNICAR a presente decisão à Câmara de Vereadores de Bayeux; e

3) DETERMINAR a anexação à presente decisão, pela Secretaria do Tribunal Pleno, do Relatório Prévio da Prestação de Contas de 2019, lavrado no Processo de Acompanhamento da Gestão - Processo TC 00268/19.

Registre-se e publique-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 04 de março de 2020.

Assinado 5 de Março de 2020 às 13:27



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 5 de Março de 2020 às 11:59



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 5 de Março de 2020 às 12:27



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 5 de Março de 2020 às 12:31



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 5 de Março de 2020 às 12:28



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 5 de Março de 2020 às 12:59



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL