



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. GESTÃO DO PREFEITO
GUTEMBERG DE LIMA DAVI (PERÍODO: 01/01 a 05/07).**

Município de Bayeux. Exercício de 2017. Acúmulo da dupla função política e administrativa, respectivamente, de executar orçamento e de captar receitas e ordenar despesas. Competência prevista na CF, art. 71, inciso II, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso I, para julgar a prestação de contas de gestão administrativa de recursos públicos. Despesa com pessoal do Poder Executivo e do Município acima dos limites. Contratação irregular de pessoal por tempo determinado. Descumprimento das obrigações patronais com os Regimes Próprio e Geral de Previdência. Não aplicação do mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Inversão da ordem cronológica no pagamento a credores. Atendimento parcial da LRF. Irregularidade das contas. Multa. Recomendação. Comunicações.

ACÓRDÃO APL – TC 00182/20

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 Adjailton 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:

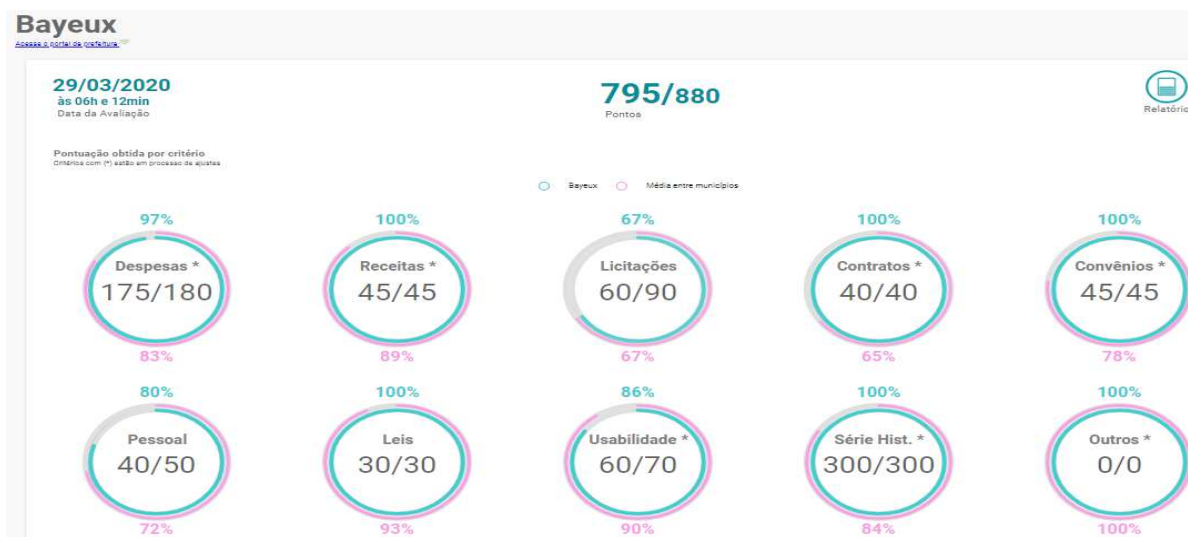
Tipo de Cargo	Jan	AV%	Abr	AV%	Ago	AV%	Dez	AV%	Jan/Dez AH%
Benefício previdenciário temporário	527	13,08	496	9,55	2	0,04	0	0,00	-100,00
Comissionado	264	6,55	305	5,87	275	6,03	421	8,39	59,47
Contratação por excepcional interesse público	907	22,51	2077	40,00	1990	43,66	2139	42,61	135,83
Efetivo	1686	41,84	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
TOTAL	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 Márcilio 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 dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador, 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 Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.** Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que 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 **GUTEMBERG DE LIMA DAVI**.

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 Poder 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

Ano	Nordeste		Brasil	
	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 previdenciário 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
TOTAL	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 tempo 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\$3.814.890,52).

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

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 entidade 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:

Bayeux

3 Unidades

Início

Pessoal

Fornecedores

Produtos

Execu

Empenhos (de 01/01/2017 a 05/07/2017)

Fornecedor

Elemento

	Valores
Agrupamentos	Soma(Valor Pago)
▼ IPAM - INSTITUTO DE PREVID. DOS SERV. MUNICIPAIS (154)	R\$ 6.246.658,20
> 13 - Obrigações Patronais (146)	R\$ 4.200.639,40
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (8)	R\$ 2.046.018,80



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

Bayeux

3 Unidades

Início

Pessoal

Fornecedores

Produtos

Execu

Empenhos (de 06/07/2017 a 31/12/2017)

Fornecedor

Elemento

	Valores
Agrupamentos	Soma(Valor Pago)
IPAM - INSTITUTO DE PREVID. DOS SERV. MUNICIPAIS (187)	R\$ 6.157.177,57
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (7)	R\$ 915.000,00
> 13 - Obrigações Patronais (180)	R\$ 5.242.177,57

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:

SAGRES ONLINE		Bayeux	3 Unidades
Início	Pessoal	Fornecedores	Produtos
Empenhos (de 01/01/2017 a 05/07/2017)			
Fornecedor	Elemento	Valores	
Agrupamentos		Soma(Valor Pago)	
INSTITUTO NACIONAL DE SEG. SOCIAL (332)		R\$ 1.652.536,06	
> 13 - Obrigações Patronais (321)		R\$ 867.602,74	
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (10)		R\$ 775.802,10	
> 91 - Sentenças Judiciais (1)		R\$ 9.131,22	

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:

SAGRES ONLINE		Bayeux	3 Unidades
Início	Pessoal	Fornecedores	Produtos
Empenhos (de 06/07/2017 a 31/12/2017)			
Fornecedor	Elemento	Valores	
Agrupamentos		Soma(Valor Pago)	
INSTITUTO NACIONAL DE SEG. SOCIAL (384)		R\$ 1.851.876,81	
> 13 - Obrigações Patronais (375)		R\$ 632.137,87	
> 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado (9)		R\$ 1.219.738,94	



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

PROCESSO TC 06093/18

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

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

Para efetuar o cálculo a Auditoria considerou o valor total gasto em MDE, independentemente da fonte de recurso e excluiu o resultado positivo das transferências do FUNDEB (que recebeu menos do que contribuiu) e ainda o valor da complementação da União (fl. 2713).

Aplicações em MDE	Valor (R\$)
Despesas em MDE	
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	34.661.884,75
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos	6.952.455,32
3. Total das Despesas em MDE (1+ 2)	41.614.340,07
Deduções e/ou Adições	
4. Adições da Auditoria	0,00
5. Exclusões da Auditoria	0,00
6. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	18.468.735,60
7. Outros Ajustes à Despesa	0,00
8. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	2.422.710,17
9. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do MDE	925.627,00
10. Total das Aplicações em MDE (3+ 4- 5- 6+7- 8 - 9)	19.797.267,30
11. Total das Receitas de Impostos e Transferências	82.266.016,96
12. Percentual de Aplicação em MDE (10/11*100)	24,06%

Fonte: SAGRES, Anexos (XIII, XIV, XV e XXII) e Constatções da Auditoria

A Auditoria atribuiu a irregularidade apenas ao gestor, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, após verificar que a ausência de aplicação se concentrou apenas o período de sua gestão, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Aplicações em MDE	Valor (R\$) ¹	Valor (R\$) ²	Valor (R\$) ³
1. Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	16.004.373,75	34.661.884,75	18.657.511,00
2. Despesas Custeadas com Recursos de Impostos (*)	2.629.322,07	6.952.455,32	4.323.133,25
3. Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-10.121.924,06	-18.468.735,60	- 8.346.811,54
4. Dedução da Receita proveniente da Complementação da União	- 1.432.875,00	- 2.422.710,17	- 989.835,17
5. Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos da MDE	-	-	-
6. Ajustes da Auditoria	-	-	-
7. Total das Aplicações em MDE (1+2-3-4-5+6)	7.078.896,76	19.797.267,30	12.718.370,54
8. Total das Receitas de Impostos e Transferências (Base Cálculo) (**)	39.754.452,50	82.266.016,96	42.511.564,46
9. Percentual de Aplicação em MDE (7/8*100)	17,81%	24,06%	29,92%

¹ Período de Responsabilidade de GUTEMBERG DE LIMA DAVI

² MDE anual

³ Período de Responsabilidade de LUIZ ANTONIO DE MIRANDA ALVINO

Em sua defesa (fls. 3489/34902), o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, em síntese, alegou que o cálculo é realizado anualmente, nesse sentido, não deveria atribuir a responsabilização a sua gestão (fls. 3489/3490). A Auditoria sublinhou que o “*argumenta não merece prosperar, ademais, segundo a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, as aplicações devem ser apuradas trimestralmente e, como visto, nos dois primeiros trimestres de 2017 as aplicações em MDE ficaram abaixo do mínimo de 25% das receitas líquidas de impostos e transferências de impostos - considerando-se as despesas realizadas entre janeiro e junho/17 e as receitas arrecadadas no mesmo período*”.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 3544):

“... no pertinente às despesas condicionadas com educação, o gestor não agiu com a devida cautela, como demonstração a d. Auditoria constatou que o Município deixou de aplicar o percentual mínimo de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Outrossim, a referida obrigação pública prevista na Constituição Federal, é endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema público de educação.

Em dissonância com o que determina a Constituição Federal, conforme aferido pelo órgão de instrução desta Corte de Contas, durante o período que esteve à frente da edilidade, o gestor Gutemberg de Lima Davi aplicou apenas o montante correspondendo a 17,81% dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Tal fato enseja emissão de parecer contrário, conforme expressa previsão do Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.”

De fato, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), as medições de investimento em educação devem ser trimestrais:

*Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, vinte e cinco por cento**, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.*

*§ 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.*

Portanto, conforme restou constatado, a falta de aplicação do mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ocorreu durante o período de 01/01 a 05/07/2017. A aplicação nos dois primeiros trimestres foi de apenas **17,81%**, quando a gestão estava sob a responsabilidade do Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, atraindo **multa** e a **irregularidade** nas contas.

Não observância da ordem cronológica da realização de pagamentos de valores inscritos em Restos a Pagar (R\$3.675.571,67).

A Auditoria apontou não haver sido obedecida a ordem cronológica de pagamentos dos restos a pagar inscritos (fls. 1154/1205). O fato foi posteriormente confirmado no relatório de fls. 3457/3466).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Em sua defesa, o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI argumentou que (fls. 3496/3498):

“O pagamento efetuado à empresa M Construções e Serviços Ltda. referente aos valores de restos a pagar do ano-calendário de 2016, devidamente inscritos na contabilidade, se deu pelos seguintes motivos:

a. O Sr. Gutemberg de Lima Davi, ao assumir a Prefeitura em 01/01/2017 encontrou uma dívida acumulada na ordem de R\$893.875,60 (oitocentos e noventa e três mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos), referente aos meses de julho de 2016, agosto de 2016, outubro de 2016, novembro de 2016 e dezembro de 2016, oriundos da coleta de resíduos sólidos domiciliares. Devido a este atraso, a empresa M Construções e Serviços Ltda., responsável pela coleta, de forma unilateral, paralisou a coleta dos resíduos sólidos domiciliares, ficando, desta forma, as ruas do município de Bayeux em estado de calamidade, inclusive sendo o ente público notificado pelo Ministério Público para regularizar a coleta de resíduos sólidos domiciliares. Diante deste fato de força maior e considerando a existência de relevante razão de interesse público foi efetuado o pagamento apenas de um mês daqueles que se encontravam inadimplentes.

b. Outro contrato administrativo que se encontrava em atraso na data de 01/01/2017, no montante de R\$101.977,32 (cento e um mil, novecentos e setenta e sete reais e trinta e dois centavos), era com a empresa que administra o aterro sanitário da grande João Pessoa, denominada de FOXX URE – JPA, que naquela época exercia suas atividades sobre a razão social Rummos Engenharia Ambiental Ltda. Ao restabelecer a coleta de resíduos sólidos domiciliares os caminhões que efetuaram a coleta não puderam adentrar ao aterro sanitário e realizar a descarga dos resíduos sólidos em razão da alegação de que o município se encontrava inadimplente com aquela empresa.

c. Com relação ao contrato administrativo firmado com a empresa Vacilene da S. Pereira Restaurantes Eireli ME, que em 31/12/2016 apresentava um saldo devedor na ordem de R\$77.838,60 (setenta e sete mil, oitocentos e trinta e oito reais e sessenta centavos), esclarece-se que o contrato fora firmado para a aquisição de alimentação destinada à Secretaria de Saúde, precisamente para o Hospital Materno e para as Unidades de Pronto Atendimento. Devido a inadimplência junto a empresa Vacilene da S. Pereira Restaurantes Eireli ME, esta também procedeu unilateralmente com a suspensão do contrato, motivando, assim, que a Prefeitura de Bayeux efetuasse os pagamentos em atraso a fim de que fosse restabelecido o fornecimento dos alimentos, evitando que os pacientes daquelas unidades sofressem um dano maior e irreparável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

d. Quanto à EDCOL ED CONSTRUÇÕES LTDA EPP, a Prefeitura mantém com a empresa um contrato administrativo para a construção de creche no bairro de Imaculada, que devido a dívida inscrita nos restos a pagar do ano-calendário de 2016 na ordem de R\$ 1.338.144,10 (um milhão, trezentos e trinta e oito mil, cento e quarenta e quatro reais e dez centavos), foram paralisadas a execução dos serviços. Vislumbrando que o término do contrato administrativo antes do término da obra e considerando que a não conclusão da creche acarretaria em um dano maior ao município, optou-se por efetuar o pagamento sem observar a ordem cronológica a fim de que aquela empresa retomasse os serviços para conclusão até a data fatal do referido contrato”.

Ao analisar a defesa, a Auditoria assim se pronunciou (fl. 3521): “No tocante à “NÃO OBSERVAÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA NA REALIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS DE VALORES INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR” as declarações da defesa não encontra conformidade com a realidade dos fatos apontados no Processo TC 18.634/17, encartado no presente caderno processual”.

O Ministério Público de Contas afirmou que “não se há de negar a gravidade do fato relatado pela Auditoria quanto à falha na liquidação da despesa, bem como em razão da inobservância da ordem cronológica na realização dos pagamentos de valores inscritos em restos a pagar, cabendo, assim, a aplicação de multa à autoridade responsável em face da transgressão às normas legais pertinentes e, por corolário, em virtude do prejuízo causado à eficaz fiscalização da gestão do Município de Bayeux” (fl. 3545).

O fato foi apurado em inspeção realizada entre 10 e 28/07/2017, decorrente do advento do afastamento do Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI.

Naquela inspeção, conforme fls. 1156/1157, restou caracterizada a prática da administração do município de Bayeux, no decorrer do primeiro semestre de 2017, de realizar os pagamentos de valores inscritos em restos a pagar no encerramento do exercício de 2016, sem observar a ordem cronológica das exigibilidades sem qualquer motivação ou justificativa, afrontando diretamente o comandos normativos.

Segundo a Auditoria:

“A apuração do respeito ao instituto da ordem cronológica foi realizada levando em consideração as fontes diferenciadas de recursos, de tal maneira que os credores foram relacionados em função da fonte pagadora. Foram consideradas as seguintes fontes: Recursos Ordinários, Recursos Próprios da MDE, Recursos Próprios da Saúde, Recursos do FNDE e Recursos do SUS (ver Doc. TC nº 62378/17).

A confirmação de desta conduta, pois, concorre para a **reprovação da prestação de contas**, além de atrair **multa** por descumprimento da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Falha na Liquidação da despesa decorrente de ausência de efetiva fiscalização na execução do contrato de limpeza urbana.

Na mesma inspeção realizada entre 10 e 28/07/2017, a Auditoria apontou 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 (fls. 1154/1205 e 3457/3466).

Em sua defesa, o gestor alegou que, *“até 31/12/2016 a gestão da época não estava realizando a coleta de lixo a contento, bem como não estava sendo efetuada a poda das árvores das praças e dos logradouros municipais, motivo pelo qual se justifica o aumento da coleta dos resíduos sólidos domiciliares”* (fl. 3499).

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

Outrossim, a Lei Geral de Licitações (Lei Federal 8.666/93), em seu art. 58, inciso III, e art. 67, estabelece como regra dever a execução do contrato ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

III – fiscalizar-lhes a execução;

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Portanto, cabe **recomendação** à gestão para aperfeiçoamento dos controles administrativos para que a falha não venha a se repetir.

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, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, a cargo do Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Bayeux**, relativa ao exercício de **2017** (período: 01/01 a 05/07), VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão 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 em razão de 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, não aplicação do mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e inversão da ordem cronológica no pagamento a credores;

III) APLICAR MULTA de R\$10.000,00 (dez mil reais), valor correspondente a **193,12 UFR-PB** (cento e noventa e três inteiros e doze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 06093/18

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06093/18**, sobre a Prestação de Contas de Gestão Administrativa de Recursos Públicos, a cargo do Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, na qualidade de Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de **Bayeux**, relativa ao exercício de **2017** (período: 01/01 a 05/07), ACORDAM os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL às exigências da LRF, parcial em razão 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 em razão de 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, não aplicação do mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e inversão da ordem cronológica no pagamento a credores;

III) APLICAR MULTA de R\$10.000,00 (dez mil reais), valor correspondente a **193,12 UFR-PB¹** (cento e noventa e três inteiros e doze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, 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;

¹ 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

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.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sessão remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 01 de julho de 2020.

Assinado 3 de Julho de 2020 às 18:55



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 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