TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016
Responsável: Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito)
Procurador: Adelmar Azevedo Régis (OAB/PB 10237)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Contador: Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira (CRC/PB 8598/O)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Exercício de 2016. Competência prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV, para apreciar a prestação de contas anual de governo. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PPL – TC 00306/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2016**.

2. Com a apresentação desta PCA (fls. 2/2157) e a inserção dos documentos de fls. 2161/4861, foi elaborado o **Relatório Inicial** de fls. 4863/5435, da lavra dos Auditores e de Contas Públicas ACP Levi Moises Pessoa e ACP Wilde José Cezar Bezerra, (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

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

2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **João Pessoa** possuía 801.718 habitantes, sendo 798.698 habitantes da zona urbana e 3.020 habitantes da zona rural, correspondendo a 99,62% e 0,38%, respectivamente;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 13.161/2016) estimou a receita em R$2.550.411.094,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$765.123.328,20, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA. As leis 13.065/15, 13.161/16, 13.185/16, 13.204/16, 13.271/16, 13.305/16 e 13.329/16 autorizaram a abertura de créditos especiais, no valor total de R$9.906.724,70;

2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R$283.988.614,38 e créditos adicionais especiais na cifra de R$9.906.724,70, todos com a devida autorização legislativa e indicação das fontes de recursos suficientes, sendo utilizado o total de R$102.842.023,40. Todavia, a Auditoria considerou divergência relativa à abertura de créditos adicionais entre os dados do SAGRES-Relatório e as respectivas cópias dos decretos de abertura constantes do presente processo (fls. 345/950), onde há a indicação de R$6.306.524,70 em operações de crédito como fonte para a abertura, porém, em consulta aos decretos encaminhados na PCA, não foi encontrada a indicação dessa fonte para abertura de crédito adicional. Também, a fonte anulação de dotação indicada no SAGRES (R$211.727.539,09) é inferior à constatada através dos decretos (R$261.713.284,09);

2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R$1.885.064.648,74, já considerados as relativas à administração indireta (R$491.103.883,86), sendo R$1.852.249.856,81 em receitas **correntes** (R$478.964.244,32 da administração indireta), já descontada a transferência do montante de R$141.975.366,68 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R$32.814.791,93 em receitas de **capital** (R$12.139.639,54 da administração indireta);

2.6. A **despesa executada** totalizou R$1.760.425.108,92, sendo R$55.003.050,18 do Poder Legislativo e R$786.376.027,72 da administração indireta. Quanto às categorias econômicas foram executados R$1.676.118.535,02 (R$54.300.229,88 pelo Poder Legislativo e R$779.280.604,95 pela administração indireta) em despesas **correntes** e R$84.306.573,90 (R$702.820,30 pelo Poder Legislativo e R$7.095.422,77 pela administração indireta) em despesas de **capital**;

2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 6,61% (R$124.639.539,82) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R$406.136.417,48, exclusivamente em bancos, sendo R$120.593.747,42 do RPPS; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de

R$185.433.569,22. O **balanço patrimonial** da Prefeitura (fl. 1028), apresenta Passivo Financeiro no valor de R$79.307.511,75 e Ativo Financeiro no valor de R$174.157.622,54, resultando num superávit financeiro no total de R$94.850.110,79;

2.8. Foram realizados 138 **procedimentos licitatórios** para despesas de R$112.442.593,72 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;

2.9. Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R$56.604.853,25, correspondendo a 3,22% da despesa orçamentária do Poder Executivo. As obras relativas ao exercício estão sendo examinadas através do Processo TC 14352/16;

2.10. Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R$264.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R$198.000,00, não sendo indicado excessos;

2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:

2.11.1. FUNDEB: aplicação do montante de R$165.717.016,87, correspondendo a **83,18%** dos recursos do FUNDEB (R$199.222.162,31) na remuneração do magistério da educação básica. Ausência de saldo do FUNDEB não comprometido ao final do exercício atendendo ao estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07;

2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): aplicação do montante de R$312.664.754,23, correspondendo a **26,72%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R$1.170.366.689,40;

2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE): aplicação do montante de R$272.341.554,60, correspondendo a **23,27%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R$1.170.366.689,40);

2.11.4. Pessoal (Poder Executivo): gastos com pessoal do Poder Executivo de R$760.903.541,95 correspondendo a **41,15%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R$1.849.118.447,58;

2.11.5. Pessoal (Ente): gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R$36.913.830,70, e da diferença positiva entre os gastos com inativos e as contribuições, na cifra de R$70.190.658,37, totalizou R$868.008.031,05, correspondendo a **46,94%** da RCL;

2.11.6. Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **54,58%** e o do Executivo para **48,39%**;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Município, com exceção da Câmara de Vereadores, era composto de 30.947 vínculos de servidores, distribuídos da seguinte forma:

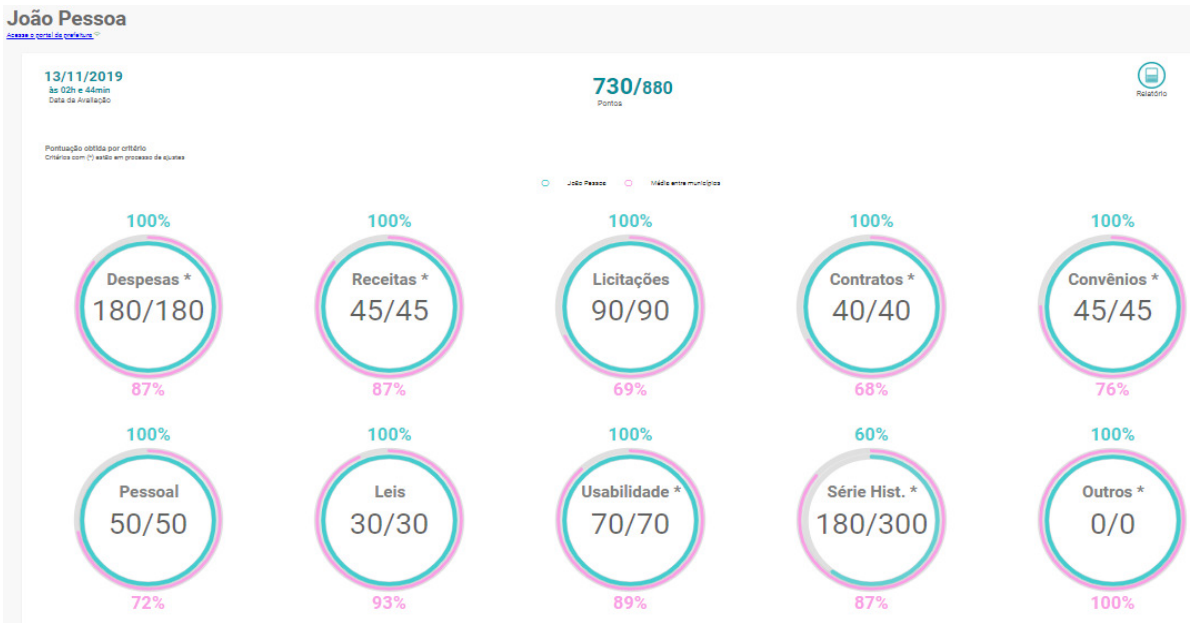
QUANTITATIVO DE VÍNCULOS POR MUNICÍPIO/UG (Utilize o Drill down/up no cabeçalho do município) **Atualizado até 09/2019**

Período	Município	Unidade Gestora	Tipo de Vínculo
dezembro de 2016	João Pessoa	(Valores múltiplos)	(Tudo)

Município	Unidade Gestora	À Disposição	COMISSIONADO	Contratação por excepcional int..	EFETIVO	ELETIVO	Função de confiança	Inativos / Pensionistas	TOTAL
João Pessoa	Autarquia Especial Municipal de Limpez..	114	63	1.042	368		1		1.588
	Fundação Cultural de João Pessoa		100	85	8		1		194
	FUNDO DE GESTAO, DESENV. E MODER..		25		21				46
	Fundo Municipal de Assistência Social d..			579					579
	Instituto Cândida Vargas	3	12	437	160				612
	Instituto de Prev. e Assistência do Muni..		29	264	11			5.988	6.292
	Prefeitura Municipal de João Pessoa		913	11.619	8.365	37		219	21.153
	SEMOB - Superintendência Executiva de ..		21	167	295				483
	Subtotal por Município	117	1.163	14.193	9.228	37	2	6.207	30.947
	TOTAL	117	1.163	14.193	9.228	37	2	6.207	30.947

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

2.14. 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 exercício. Segundo o aplicativo Turmalina, disponível na página www.tce.pb.gov.br e no aplicativo de celular NOSSO TCEPB, o Município vem atingindo 730 dos 880 pontos possíveis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a R$221.134.434,50, representando 11,96% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 43,98% (R$97.254.924,29) e 56,02% (R$123.879.510,21), entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente, com a seguinte composição e principais credores:

Os principais componentes da dívida fundada são:

Especificação	Valor informado (R$)	Valor Constatado (R$)
Precatórios	85.052.021,58	85.052.021,58
Previdência (RGPS)	73.703.968,20	73.703.968,20
Previdência (RPPS)	9.232.003,57	9.232.003,57
Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto	5.995.258,19	5.995.258,19
Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica	0,00	4.555.972,57
Outras	40.948.068,67	40.948.068,67

Fontes: *PCA e Constatações da Auditoria*

Com relação aos limites legais, tem-se que:

Especificação	Apurado		Limite	
	Valores (R$)	%RCL	Valor (R$)	%RCL
Dívida Consolidada Líquida	123.884.295,06	6,70	2.218.942.137,10	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*

2.16. Ao final do exercício, o Município apresentou **suficiência financeira**, para pagamentos de despesas de curto prazo, no montante de R$80.396.441,23 (após defesa – fl. 8633):

ESPECIFICAÇÃO	VALOR ($)
Disponibilidades em 31/12/2016	140.593.390,02
(-) Restos a Pagar	25.469.135,95
(-) Depósitos	34.727.812,84
(=) Suficiência Financeira	**80.396.441,23**

2.17. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R$53.046.712,65 (após defesa – fl. 8636), representando 4,5% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 94,73% do valor fixado no orçamento (R$56.000.000,00);

2.18. Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

2.18.1. O Município possui **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**. Os recolhimentos patronais somaram R$49.394.090,39, **não** havendo restrição por parte da Auditoria tangente a qualquer falta de recolhimento;

2.18.2. Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R$47.853.505,95, estando R$1.329.010,48 **abaixo** da estimativa de R$49.182.516,43 (após defesa – fl. 8641);

2.19. Houve registro das seguintes **denúncias** neste Tribunal relativa ao exercício em análise, conforme o TRAMITA:

Denúncias/Representações

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Situação Juntada
	Proc. 10541/16	Denúncia	Livre
	Proc. 08036/16	Representação	Anexado (Ao Proc. 08001/16)
	Doc. 57537/16	Denúncia	Livre
	Doc. 50979/16	Denúncia	Anexado (Ao Proc. 13667/16)
	Doc. 48775/16	Denúncia	Livre

2.20. Não foram realizadas **diligências** in loco no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2016;

2.21. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.

3. Foram **citados** o Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Prefeito), o Senhor ADELMAR AZEVEDO VINAGRE (Procurador Geral) e o Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA (Contador). Defesas encartadas às fls. 5459/8479 e 8481/8492, sendo examinadas pela Auditoria que, após a anexação de documentos, em relatório de fls. 8608/8642, da lavra do ACP Wilde José Cezar Bezerra, sob a chancela do Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, consignando-se as seguintes máculas:

Da **responsabilidade** do Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA (Contador):

3.1. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos;

Da **responsabilidade** do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Prefeito):

3.2. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica;

3.3. Realização de despesas consideradas irregulares;

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

3.5. Omissão de valores da dívida fundada.

4. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer de fls. 8645/8657, da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinou pela:

> **1.** Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito Municipal de João Pessoa), referente ao exercício 2019;
>
> **2. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
>
> **3. APLICAÇÃO DE MULTA** ao gestor, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
>
> **4. RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de João Pessoa 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;
>
> 5. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira – Diretor de Contabilidade Geral do Município quando do encaminhamento da PCA, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB.

5. O referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04582/14. Parecer PPL – TC 00029/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00126/16 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **recomendação** e **comunicação**);

Exercício 2014: Processo TC 04682/15. Parecer PPL – TC 00176/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00361/19 (**atendimento parcial** da LRF, **recomendação**, **representação** e **assinação de prazo**);

Exercício 2015: Processo TC 04740/16. Parecer PPL – TC 00219/19 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00427/19 (**atendimento parcial** da LRF e **recomendação**).

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

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.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que disseca todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

"No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e ***emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo****, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal,* in casu*, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que* ***Governador****, Prefeitos, 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 Prefeito, 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 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 o Prefeito de João Pessoa exercita a função política de conduzir a gestão através do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, atraindo a emissão de parecer prévio. Já as funções administrativas de captar receitas e ordenar despesas cabem aos seus auxiliares dirigentes de órgãos e entidades do Município, cujas prestações de contas são processadas em apartado para fins de julgamento.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis. Divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica. Omissão de valores da dívida, no montante de R$4.555.972,57.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC[1]. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

[1] Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

No caso dos registros contábeis incorretos, a Auditoria constatou que, comparando os balanços públicos constantes na prestação de contas anual (Orçamentário, Patrimonial e Financeiro), constatou-se que os demonstrativos registrados como Administração Direta seriam idênticos aos demonstrativos registrados como Consolidação Geral, ocasionando uma suposta inconsistência na confiabilidade dos dados contábeis.

O interessado reconheceu a falha e apresentou novos demonstrativos, tendo a Auditoria entendido por não elidir a falha, em vista do envio extemporâneo.

Quanto à divergência de informações físicas e eletrônicas, o interessado alegou que se deu e vista da inclusão no SAGRES dos saldos relativos ao Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, pois o SAGRES-Captura não aceita o envio em separado, não tendo o Órgão Técnico acolhido a alegação.

No tocante à omissão da dívida em demonstrativos, o defendente discordou dos cálculos efetuados pela Auditoria e alegou que, a maior parte, não se tratava efetivamente de dívida e sim de valores relativos ao próprio exercício de 2016, não alcançados por empenhamentos feitos por estimativas, reconhecendo, porém, o valor de R$27.182,14 como dívida existente. A Auditoria não acatou os argumentos em vista de documento da ENERGISA, apresentado em 30/08/2016, demonstrando os valores devidos pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, podendo a contabilidade da Prefeitura ter apresentado no demonstrativo junto à PCA. O valor, no entanto, foi revisto para R$591.692,33.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

As três falhas situam-se no campo contábil sem maior repercussão no resultado dos balanços.

Sobre a questão dos registros incorretos foram apresentados novos demonstrativos com as devidas correções, cabendo recomendações à atual gestão para que as informações corretas acompanhem a Prestação de Contas apresentada ao Tribunal no prazo estipulado, situação semelhante deve ser aplicada com relação à omissão do registro da dívida, para que a gestão aprimore a alimentação de informações no sistema contábil, evitando a repetição das falhas.

Com relação à divergência de informações a defesa fez justificativas plausíveis com relação à matéria, devendo ser acatadas.

Realização de despesas irregulares.

A auditoria indicou como irregularidade o pagamento de R$1.585.300,00, referente a despesas com passe livre ao SINTUR-JP (Sindicato das Empresas de Transportes Coletivo Urbano de Passageiros do Município de João Pessoa), quando o pagamento deveria ser dirigido à Associação da Empresas de Transporte – AETC-JP, nos moldes da Lei Municipal 12.576/2013, a qual instituiu o Projeto Passe Livre.

O defendente alegou que há obrigatoriedade de que os cartões sejam fornecidos pela AETC-JP, mas não há qualquer imposição legal sobre o seu pagamento/recarga e que a mencionada Associação forneceu declaração, atestando não apresentar qualquer objeção a que os valores referentes à bilhetagem eletrônica com relação ao passe livre fossem adquiridos e pagos ao SINTUR-JP.

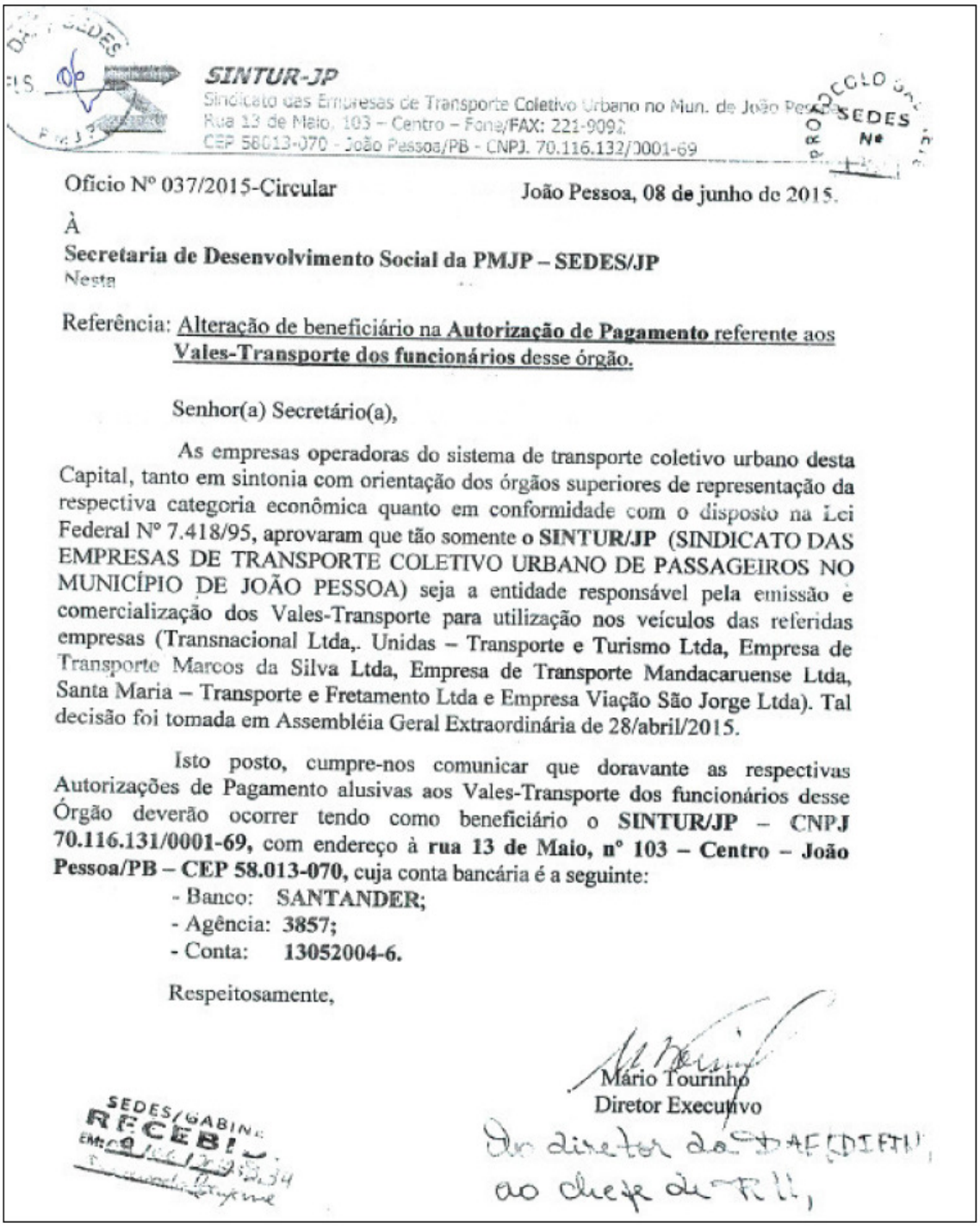
A Auditoria não acatou as justificativas, alegando que, sendo a Associação de Empresas de Transporte Coletivo Urbano de João Pessoa – AETC-JP a fornecedora legal dos cartões eletrônicos, art. 3º, da Lei 12.576/2013, o pagamento/recarga do Passe Livre dos alunos do Município de João Pessoa deveria ser realizado por meio da referida associação.

Como se observa, a questão está relacionada ao beneficiário dos pagamentos relativos ao fornecimento do passe livre aos estudantes da rede municipal de ensino por parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

A Auditoria acostou imagem do ofício do SINTUR –JP, endereçado à Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES da PMJP, datado de 08 de junho de 2015, informando unilateralmente que os pagamentos devem ser dirigidos àquela instituição:



SINTUR-JP
Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano no Mun. de João Pessoa
Rua 13 de Maio, 103 – Centro – Fone/FAX: 221-9092
CEP 58013-070 - João Pessoa/PB - CNPJ. 70.116.132/0001-69

SEDES Nº

Ofício Nº 037/2015-Circular — João Pessoa, 08 de junho de 2015.

À
Secretaria de Desenvolvimento Social da PMJP – SEDES/JP
Nesta

Referência: Alteração de beneficiário na **Autorização de Pagamento** referente aos **Vales-Transporte dos funcionários** desse órgão.

Senhor(a) Secretário(a),

As empresas operadoras do sistema de transporte coletivo urbano desta Capital, tanto em sintonia com orientação dos órgãos superiores de representação da respectiva categoria econômica quanto em conformidade com o disposto na Lei Federal Nº 7.418/95, aprovaram que tão somente o **SINTUR/JP** (SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA) seja a entidade responsável pela emissão e comercialização dos Vales-Transporte para utilização nos veículos das referidas empresas (Transnacional Ltda,. Unidas – Transporte e Turismo Ltda, Empresa de Transporte Marcos da Silva Ltda, Empresa de Transporte Mandacaruense Ltda, Santa Maria – Transporte e Fretamento Ltda e Empresa Viação São Jorge Ltda). Tal decisão foi tomada em Assembléia Geral Extraordinária de 28/abril/2015.

Isto posto, cumpre-nos comunicar que doravante as respectivas Autorizações de Pagamento alusivas aos Vales-Transporte dos funcionários desse Órgão deverão ocorrer tendo como beneficiário o **SINTUR/JP – CNPJ 70.116.131/0001-69,** com endereço à **rua 13 de Maio, nº 103 – Centro – João Pessoa/PB – CEP 58.013-070,** cuja conta bancária é a seguinte:

- Banco: **SANTANDER;**
- Agência: **3857;**
- Conta: **13052004-6.**

Respeitosamente,

Mário Tourinho
Diretor Executivo

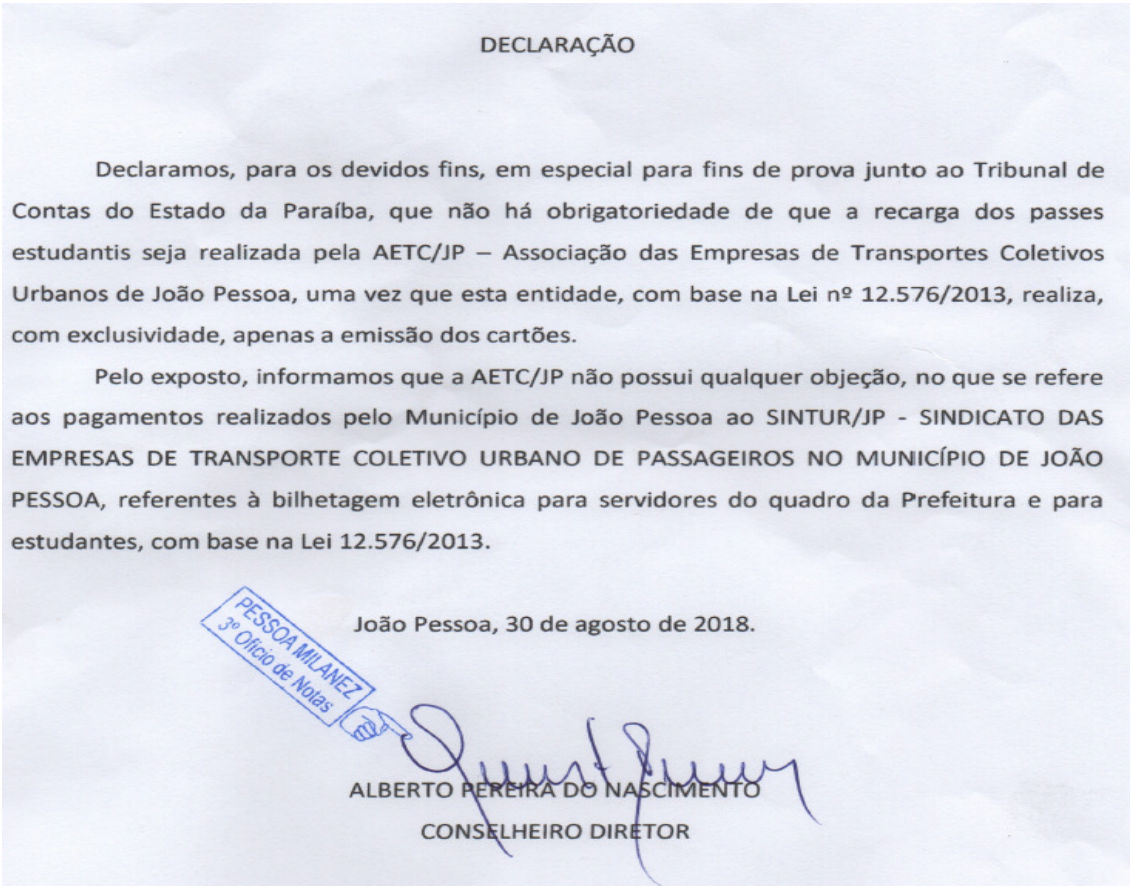
SEDES/GABINETE RECEBIDO

Do diretor do DAF (DIFIN) ao Chefe de R.H.,

O art. 3º da Lei Municipal 12.576/2013, que disciplina a matéria, em que pese a previsão que os cartões eletrônicos do Passe Livre devam ser fornecidos pela Associação de Empresas de Transporte Coletivo Urbano de João Pessoa - AETC-JP, não determina que o pagamento seja para aquela Associação:

> **Art. 1º** Fica instituído, no âmbito do Município de João Pessoa, o Projeto PASSE LIVRE, que assegura aos alunos integrantes da rede municipal de ensino a plena gratuidade na locomoção, por meio de transporte coletivo urbano, no deslocamento escolar.
>
> **Art. 3º** O benefício de que trata a presente Lei será concedido aos alunos por meio do sistema de bilhetagem eletrônica, através de recargas a serem realizadas nos cartões eletrônicos do Passe Legal, fornecido pela Associação de Empresas de Transporte Coletivo Urbano de João Pessoa - AETC-JP.

Por outro lado, na defesa foi acostada declaração da AETC-JP de que não há obrigatoriedade para as recargas serem realizadas pela mesma, mas apenas a emissão dos cartões, informando que não há objeção ao pagamento ser efetuado ao SINTUR:



DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins, em especial para fins de prova junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que não há obrigatoriedade de que a recarga dos passes estudantis seja realizada pela AETC/JP – Associação das Empresas de Transportes Coletivos Urbanos de João Pessoa, uma vez que esta entidade, com base na Lei nº 12.576/2013, realiza, com exclusividade, apenas a emissão dos cartões.

Pelo exposto, informamos que a AETC/JP não possui qualquer objeção, no que se refere aos pagamentos realizados pelo Município de João Pessoa ao SINTUR/JP - SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, referentes à bilhetagem eletrônica para servidores do quadro da Prefeitura e para estudantes, com base na Lei 12.576/2013.

João Pessoa, 30 de agosto de 2018.

PESSOA MILANEZ 3º Ofício de Notas

ALBERTO PEREIRA DO NASCIMENTO

CONSELHEIRO DIRETOR

Todavia, a prestação dos serviços, o beneficiário do pagamento e outras cláusulas devem ser previstas em contrato específico, observando os direitos e as obrigações de cada um dos envolvidos, inclusive intervenientes, se for o caso.

Por outro lado, por não ser o ordenador de despesas, não deve ser aplicada ao Prefeito a responsabilidade sobre a matéria.

Observe-se que o fato não foi indicado pela Auditoria nos relatórios iniciais sobre as Prestaçãoes de Contas Anuais das secretarias municipais envolvidas (Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa – Processo TC 05421/17 e Secretaria de Desenvolvimento Social do Municipal de João Pessoa – Processo TC 05412/17).

De toda forma, cabem recomendações com vistas a que se obedeçam a regularidade das despesas em todos os aspectos e em todas as fases, incluindo as previsões contratuais.

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

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público.

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *"a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos"*.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis:*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

"A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional." (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Como dito no relatório, ao se fazer a consulta Painel do Quadro de Servidores, disponível em http://tce.pb.gov.br/paineis/evolucao-do-quadro-de-servidores-2013-municipal, se observa que ao final do exercício o Município, com exceção da Câmara de Vereadores, contava com 30.947 vínculos de servidores, sendo 1163 comissionados, 14.193 contratados por excepcional interesse público, 9.228 efetivos, 37 eletivos e 6.207 inativos/pensionistas. Veja-se a posição do quadro geral no mês de dezembro/2016:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

QUANTITATIVO DE VÍNCULOS POR MUNICÍPIO/UG (Utilize o Drill down/up no cabeçalho do município) Atualizado até 09/2019

Período: dezembro de 2016 | Município: João Pessoa | Unidade Gestora: (Valores múltiplos) | Tipo de Vínculo: (Tudo)

Município	Unidade Gestora	À Disposição	COMISSIONADO	Contratação por excepcional int..	EFETIVO	ELETIVO	Função de confiança	Inativos / Pensionistas	TOTAL
João Pessoa	Autarquia Especial Municipal de Limpez..	114	63	1.042	368		1		1.588
	Fundação Cultural de João Pessoa		100	85	8		1		194
	FUNDO DE GESTAO, DESENV. E MODER..		25		21				46
	Fundo Municipal de Assistência Social d..			579					579
	Instituto Cândida Vargas	3	12	437	160				612
	Instituto de Prev. e Assistência do Muni..		29	264	11			5.988	6.292
	Prefeitura Municipal de João Pessoa		913	11.619	8.365	37		219	21.153
	SEMOB - Superintendência Executiva de ..		21	167	295				483
	Subtotal por Município	117	1.163	14.193	9.228	37	2	6.207	30.947
	TOTAL	117	1.163	14.193	9.228	37	2	6.207	30.947

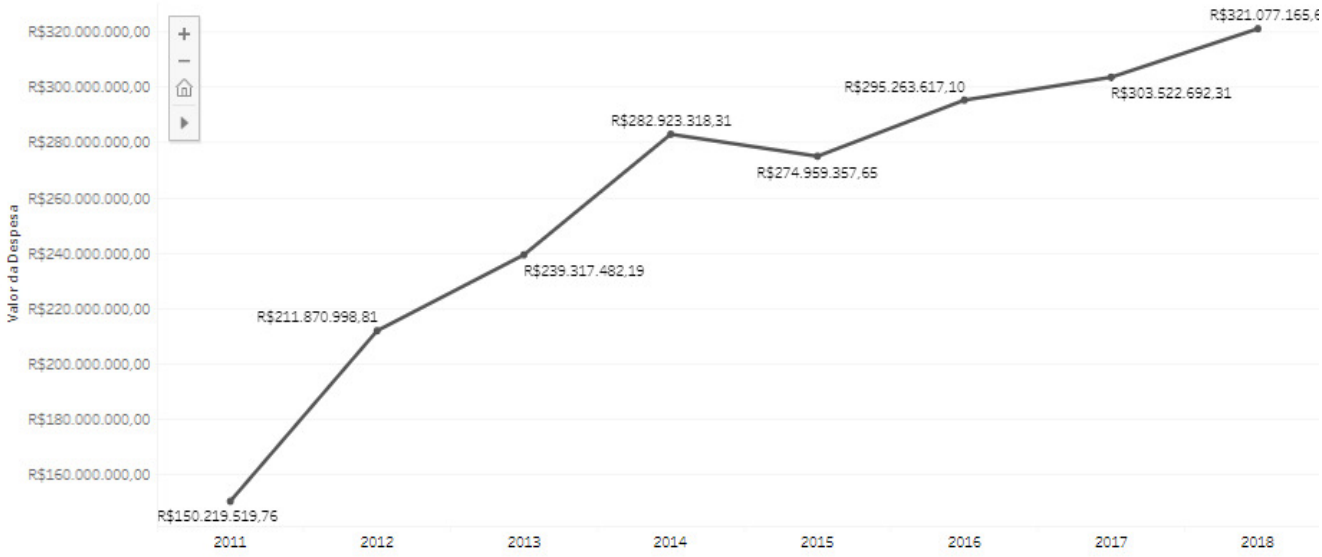
Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo, aumentaram consideravelmente entre 2013 e 2014, caindo em 2015 e voltando a subir entre 2016 e 2018, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão também disponível ao público no Portal do TCE/PB:

Painel de Evolução das Despesas dos Municípios Paraibanos (Atualizado até 6/2019)

Agregação: Ente | Ente: João Pessoa | Poder: Executivo | Unidade Gestora: (Tudo) | Período: (Valores múltiplos)

Estágio da Despesa: Paga | Elemento de Despesa: 4 - Cont. Tempo Determinado | SubElemento: SEM SUBELEMENTO | Função: (Tudo) | SubFunção: (Tudo) | CPF/CNPJ (só números)

Evolução da Despesa Nominal (Ente) (Paga)



Evolução da Proporção da Despesa (Ente)(Paga)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

Tal fato requer medidas, com vistas a redução do pessoal contratado.

Cabe lembrar que as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, quando da apreciação da PCA de 2014 da Prefeitura Municipal de João Pessoa (Processo TC 04682/15, Acórdão APL – TC 00361/19) foi ASSINADO PRAZO de 120 (cento e vinte) dias ao Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstre a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprove a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade. O prazo está em curso.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

"Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas". [2]

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2016**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) RECOMENDAR 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, especialmente: evitar a divergência entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela equipe técnica; determinar a correção de valores da dívida, com sua individualização/especificação; e observar o prazo consignado no Acórdão APL – TC 00361/19, sobre contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; e

III) DETERMINAR a Auditoria que examine a operação do Passe Livre, previsto na Lei Municipal 12.576/2013, no acompanhamento da gestão de 2020.

---

[2] "A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas". In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05448/17

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE–PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05448/17,** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **João Pessoa** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2016**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:12

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 19 de Dezembro de 2019 às 12:09

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 19 de Dezembro de 2019 às 13:08

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

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:46

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

Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 12:01

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