



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

Origem: Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015
Responsáveis: Zennedy Bezerra (Secretário)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo Municipal. Administração Direta. Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa. Exercício de 2015. Regularidade das contas. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02223/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Secretário, Senhor ZENNEDY BEZERRA.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 90/100 pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Emival Ribeiro da Costa Filho (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN, foi criada, inicialmente, como Secretaria do Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, conforme se verifica na Lei 10.429/2005. Posteriormente, foram criadas a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, passando a SEPLAN a ter, essencialmente, as suas finalidades atuais.
2. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal, porém com documentos apresentando algumas inconformidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

3. A Lei Municipal 13.000/15, referente ao Orçamento Anual para o exercício de 2015, fixou a despesa para a Secretaria no montante de R\$118.531.126,00, equivalente a 4,93% da despesa total do Município de João Pessoa fixada na LOA (R\$2.404.804.821,00). Após ajustes ao longo do exercício, o valor da despesa fixada passou a ser de R\$111.104.143,71.
4. As despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$40.021.998,45, correspondentes à 33,76% da despesa fixada, sendo pago o montante de R\$27.674.525,12, conforme detalhado a seguir:

Unidade Orçamentária	Empenhado	Pago	A Pagar
Coordenadoria Proteção dos bens históricos e culturais	155.010,10	155.010,10	-
Coordenadoria Municipal da Tecnologia da Informação	75.260,50	20.945,05	54.315,45
Unidade Administrativa do Programa Municipal de Desenv. Institucional e Técnico Social	470.212,91	470.212,91	-
Unidade Executora Municipal	28.455.935,67	16.420.007,44	12.035.928,23
Diretoria de GeoProcessamento	500	500	
Divisão de Administração e Finanças	10.853.674,29	10.596.444,64	257.229,65
Gabinete do Secretário	11.404,98	11.404,98	-
Total	40.021.998,45	27.674.525,12	12.347.473,33

5. As despesas com pessoal (elementos 04 e 11), cujo valor foi de R\$10.519.748,61, representaram 26,28% das despesas empenhadas pela Secretaria em 2015. Constatou-se que a despesa com pessoal da SEPLAN equivale a 1,93% da despesa com pessoal (elementos 04 e 11) da Prefeitura de João Pessoa, cujo montante foi de R\$544.489.932,92.
6. Em consulta ao SAGRES, observou-se o registro de 20 procedimentos licitatórios, conforme quadro abaixo:

Procedimentos Licitatórios		
Modalidade	Quantidade	%
Concorrência	10	50,00%
Dispensa por outros motivos	3	15,00%
Inexigível	2	10,00%
Tomada de Preços	5	25,00%
Total	20	100,00%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

7. A remuneração do Secretário e as obrigações patronais foram objeto de análise conjuntamente com a de Prefeito e Vice, sendo parte integrante da Prestação de Contas da Prefeitura de João Pessoa (Processo TC 04740/16).
8. Durante o exercício, vigoraram 75 convênios indicados às fls. 9/22.
9. Não houve registro de denúncias ao longo do exercício.
10. Não foi realizada diligência “*in loco*”.
11. Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu:

Ante a análise da prestação de contas enviada a este Tribunal, foram evidenciadas as seguintes irregularidades:

- **Elaboração de Lei Orçamentária em desconformidade com a realidade da execução orçamentária**, conforme item 5.1;
- **Abertura de Créditos Adicionais em desconformidade com a Lei 4.320/64**, conforme item 5.1;
- **Abertura de Operações de Crédito para pagamento de despesa com pessoal**, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 4.320/64 e Constituição Federal, conforme item 5.1;
- **Contratação por inexigibilidade de licitação em desconformidade com a Lei 8.666/93**, conforme item 8;
- **Envio de documento na PCA com ausência de licitações efetuadas pela SEPLAN**, contrariando a RN-TC-03/2010, conforme item 8;
- **Não envio dos contratos ao Tribunal de Contas**, violando o art. 11 da RN-RC 03/2010, conforme item 9;
- **Alto percentual de gastos com Contratações por Tempo Determinado**, violando o princípio do concurso público conforme item 11;
- **Liquidação de despesa maior do que o valor empenhado**, conforme item 5.1.2 e 11;
- **Não envio de documentos exigidos pela RN-TC-03/2010**, conforme item 15.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor responsável foi devidamente notificado, apresentando, depois de deferido pedido de prorrogação de prazo em Decisão Singular DS1 - TC 00044/19 (fls. 135/137), defesa por meio do Documento TC 48476/19 (fls. 146/947).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 955/971), da lavra do Chefe de Departamento, ACP Sebastião Taveira Neto, apontando a permanência das seguintes eivas:

- 1) Elaboração de Lei Orçamentária em desconformidade com a realidade da execução orçamentária;
- 2) Não envio dos contratos ao Tribunal de Contas;
- 3) Alto percentual de gastos com contratações por tempo determinado; e
- 4) Não envio de documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC-03/2010, quais sejam as cópias das conclusões dos inquéritos administrativos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 974/984), opinou da seguinte forma:

- a) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das Contas do Sr. **Zennedy Bezerra**, Secretário de Planejamento do Município de João Pessoa, no exercício financeiro de **2015**;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao nominado ex-Gestor, nos termos previstos no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB;
- c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Secretário de Planejamento do Município de João Pessoa no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, além de não mais incorrer nas eivas, falhas, irregularidades e omissões aqui debatidas;
- d) **RECOMENDAÇÃO** expressa à atual Chefia do Poder Executivo do Município de João Pessoa para que adote as medidas necessárias para a regularização do quadro de pessoal da Secretaria em tela, sob pena, dentre outros aspectos, de representação à Câmara Municipal de João Pessoa por cometimento de crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/1967) e ao Ministério Público Estadual, também por força dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92).

Seguidamente, o processo foi agendado para a presente sessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

No caso dos autos, após o término da instrução, três eivas remanesceram:

Elaboração de Lei Orçamentária em desconformidade com a realidade da execução orçamentária.

A Unidade Técnica apontou a execução do orçamento em 33,76% da despesa inicialmente fixada, sem a devida justificativa e indicando ausência de planejamento.

A defesa alegou, em síntese, que a *“SEPLAN não possui receitas próprias para executar os gastos previstos em seu orçamento, dependendo das liberações por parte da Prefeitura Municipal, bem como da liberação dos recursos de Convênios firmados com as diversas esferas públicas para execução dos gastos programados”*. E complementou informando que no *“exercício de 2015 houve um contingenciamento quanto aos gastos municipais incorridos pelo poder executivo, em atendimento ao Decreto Municipal nº 8.443/2015 (Doc. 01), devido às dificuldades econômicas vividas pelo país”*.

A Unidade Técnica não acatou as alegações da defesa, pois entendeu que *“os argumentos da defesa não encontram respaldo nos fatos constatados no Relatório Inicial, pois do total autorizado apenas 33,76%, foi executado.”* e complementa que *“estamos analisando o Órgão Central do Planejamento municipal, e como demonstra os números houve uma super estimativa da despesa autorizada.”*

O Ministério Público entendeu que a *“irregularidade, dada sua gravidade e potencial lesivo, enseja recomendação à atual gestão da SEPLAN Municipal e cominação de multa ao responsável por sua ocorrência, com fulcro no artigo 56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas”*.

A deficiência no planejamento na gestão pública pode causar diversos contratempos e comprometer a gestão. O planejamento deve ser feito, considerando metas plausíveis que possam ser alcançadas para que seja possível realizar um controle eficaz sobre os objetivos planejados.

Todavia, é de se considerar a frustração de receitas ocorrida no exercício de 2015 no Município de João Pessoa. Segundo a Prestação de Contas do Exercício de 2015, Processo TC 04740/16 (Acórdão APL - TC 00427/19), a previsão das receitas foi de R\$2.404.804.821,00, enquanto a arrecadação foi de R\$1.748.264.530,47 correspondendo a 72,7% das receitas previstas no orçamento.

A situação descrita, certamente, impactou na realização dos programas e ações da Secretaria de Planejamento do Município, que teve previsão de gastos de R\$111.104.143,71 (fl. 91), mas foram realizados R\$40.021.998,45, havendo um contingenciamento de 63,98% das despesas. Foi noticiado pela defesa o contingenciamento pelo Decreto Municipal 8.443/2015 (fl. 148).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

Cabe, assim, **recomendação** à Prefeitura no sentido de aprimorar as práticas de planejamento da gestão pública, para evitar distorções significativas entre o orçamento planejado e o executado.

Não envio dos contratos ao Tribunal de Contas.

Não envio de cópia das conclusões dos inquéritos administrativos exigidos pela Resolução Normativa RN – TC 03/2010.

Embora intempestivamente, conforme afirmou a Auditoria no relatório de análise de defesa (fl. 970), o interessado enviou os documentos juntamente com a defesa apresentada, cumprindo o objetivo daquele ato processual e suprindo a eiva.

Alto percentual de gastos com contratações por tempo determinado.

A Unidade Técnica indicou que do total empenhado a título de pessoal e encargos sociais no montante de R\$10.519.748,61, 40,35% (R\$4.245.486,38) correspondem a pagamento com contratação por tempo determinado. Ao final entendeu que o percentual era elevado.

O interessado, em síntese, alegou que a SEPLAN não possui, entre suas competências e atribuições, atos relacionados ao recrutamento e seleção do quadro de pessoal do Poder Executivo.

O Ministério Público entendeu que:

Na ótica ministerial, mister se faz esquadriñar a competência para a criação de cargos e realização de concurso público.

Compete ao Prefeito dar provimento a cargos públicos no âmbito municipal na forma da Lei Orgânica do Município de João Pessoa, em seu artigo 60, incisos I e VII.⁵

A organização do concurso público, por sua vez, extrapola à atribuição competencial do Secretário de Planejamento.

Destarte, como a realização de concurso público acaba envolvendo diversas Secretarias, de modo simultâneo, e, para que seja deflagrado, mostra-se absolutamente essencial a atuação concorrente do Chefe do Poder Executivo Municipal,⁶ entendo dever ser baixada recomendação expressa à atual Chefia do Executivo de João Pessoa, no sentido de adotar as medidas de cunho administrativo para a alteração do quadro de pessoal do Município, sobretudo por causa do malferimento aos princípios da moralidade e impessoalidade, além do acesso aos cargos públicos por concurso.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

Nada obsta, inclusive, que seja traçado Plano Geral de Reestruturação do Quadro de Pessoal do Município, com base, inclusive, em subsídios gerados por esta Corte de Controle Externo, já que o problema é generalizado, assolando todas as Secretarias e órgãos de João Pessoa.

Sobre a temática, deve-se ponderar, em suma, que, relativamente ao preenchimento dos quadros da Administração, a maior responsabilidade seria do Chefe do Executivo, tendo este colendo Tribunal emitido Parecer Prévio favorável no exercício em questão. Em todo caso, caberia o envio de recomendação à gestão da Secretaria no sentido de sinalizar expressamente ao Chefe do Executivo acerca da necessidade de compatibilização da estrutura de pessoal com o texto constitucional.

Este Tribunal quando examina uma prestação de contas percorre também outras áreas da gestão e sopesa os reflexos de irregularidades identificadas frente às demais faces positivas de atuação da edilidade, para fins de emissão de parecer prévio, em plena sintonia com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Inclusive, quando examinou a prestação e contas de 2014 do Prefeito de João Pessoa, identificou irregularidades na contratação de pessoal por excepcional interesse público e fixou prazo para providências. Quando da verificação de cumprimento de decisão, o Tribunal decidiu, através do Acórdão APL – TC 00120/20 (Processo 04682/15):

1) DECLARAR O NÃO CUMPRIMENTO do item IV do Acórdão APL – TC 00361/19;

2) 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), ao Senhor **LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**, por descumprimento do mencionado Acórdão, com fulcro no art. 56, inciso IV, da Lei Complementar Estadual 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

3) ENCAMINHAR cópia do Acórdão APL – TC 00361/19 e desta decisão ao processo de acompanhamento da gestão de 2020 da Prefeitura da Capital, para a continuidade da análise das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa, com as respectivas providências para o restabelecimento da legalidade, consignando as devidas repercussões na prestação de contas deste exercício;

4) EXPEDIR comunicação sobre o inteiro teor deste processo, com seus relatórios, defesas, pareceres e decisões, ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de Justiça, para as medidas de praxe; e

5) DETERMINAR o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

Em sede de recurso de revisão a decisão foi mantida (Acórdão APL – TC 00277/20):

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04682/15**, referentes, nesta assentada, ao exame de Recurso interposto pelo Prefeito do Município de João Pessoa, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, em face da decisão consubstanciada no **Acórdão APL - TC 00120/20**, lavrado pelos membros deste colendo Tribunal quando da análise da verificação de cumprimento do item IV, do Acórdão APL – TC 00361/19, por meio do qual foi assinado o prazo de 120 (cento e vinte) dias ao recorrente para que demonstrasse a legalidade das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprovasse a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **CONHECER** do presente como Recurso de Revisão e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida.

Assim, cabe **recomendação** com vistas ao saneamento da eiva, devendo a verificação ser realizada no acompanhamento da gestão do exercício de 2020.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam imoderada irregularidade das contas**.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

1) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa;

2) RECOMENDAR que o atual gestor da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa adote as providências necessárias para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria; e

3) 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
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04419/16

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04419/16**, referentes ao exame das contas anuais, oriundas da **Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2015**, de responsabilidade do gestor, Senhor ZENNEDY BEZERRA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa;

II) RECOMENDAR que o atual gestor da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa adote as providências necessárias para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria; e

III) 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 e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 15 de dezembro de 2020.

Assinado 15 de Dezembro de 2020 às 17:25



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 15 de Dezembro de 2020 às 19:39



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO