



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

Origem: Secretaria de Finanças do Município de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2014

Responsáveis: Bruno Sitônio Fialho de Oliveira

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Administração direta. Secretaria de Finanças. Exercício de 2014. Máculas subsistentes insuficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 03004/19

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestações de Contas Anuais advinda da Secretaria de Finanças do Município de João Pessoa, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Senhor BRUNO SITÔNIO FIALHO DE OLIVEIRA.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 41/46 pela Auditora de Contas Públicas (ACP) Juliana de Lourdes Melo Ferreira (subscrito pela ACP Ana Celia Albuquerque, Chefe de Divisão, e pelo ACP Evandro Claudino de Queiroga, Chefe de Departamento), com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal;
2. Conforme Lei Municipal 12.753/14 – Lei Orçamentária Anual, fixou-se a despesa para a Secretaria Municipal de Finanças no montante de R\$8.149.900,00 (Unidades Orçamentárias 07101, 07102 e 07103), e para os Encargos Gerais do Município - Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Finanças (U.O 16102) o valor de R\$60.005.000,00, equivalente a 2,97% da despesa total do Município de João Pessoa fixada na LOA (R\$2.293.513.330,00);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

3. As despesas empenhadas, no exercício, pela Secretaria de Finanças, totalizaram R\$5.277.546,91, sendo pago o montante de R\$4.234.678,27, conforme detalhado a seguir:

Elemento de despesa	Valor empenhado – R\$	Valor pago- R\$
04 – Contratação por tempo determinado	490.832,15	490.832,15
05 – Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	1.134,34	1.134,36
11 – Vencimentos e vantagens fixas	1.940.156,80	1.940.156,80
14 – Diárias – Civil	6.268,75	6.268,75
30 – Material de consumo	134.358,72	56.400,16
33 – Passagens e Despesas com locomoção	3.976,29	3.976,29
39 – Outros serviços prestados – pessoa jurídica	2.674.060,84	1.724.489,76
52 – Equipamentos e material permanente	26.759,00	11.420,00
Totais do exercício =====>	5.277.546,91	4.234.678,27

Fonte: Sagres

4. Quanto à execução orçamentária por meio dos Encargos Gerais, sob a supervisão da Secretaria de Finanças, a despesa empenhada totalizou R\$43.948.021,59 e foi pago o montante de R\$42.401.763,89:

Elemento de despesa	Valor empenhado – R\$	Valor pago- R\$
13 – Obrigações Patronais	94.269,02	94.269,02
21 – Juros sobre a Dívida por Contrato	4.137.133,46	4.136.399,52
22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	535.538,69	535.098,32
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	15.026.680,47	15.026.680,47
71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado	15.568.729,47	15.550.366,01
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	8.364.437,82	6.837.717,89
93 – Indenizações e Restituições	221.232,66	221.232,66
Totais do exercício =====>	43.948.021,59	42.401.763,89

Fonte: Sagres

5. Em consulta ao SAGRES, observou-se que não há informações que demonstrem a ocorrência de despesas com obras públicas;
6. Segundo dados encaminhados ao sistema SAGRES, constam 11 procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Finanças;
7. Ao final do exercício de 2014, o quadro de pessoal da Secretaria de Finanças estava composto por 01(um) agente político, 33 (trinta e três) efetivos. 19 (dezenove) comissionados e 28 (vinte e oito) contratados (Documento TC 58535/16);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

8. A remuneração dos Secretários foi analisada conjuntamente com a de Prefeito e Vice, sendo parte integrante da Prestação de Contas da Prefeitura de João Pessoa (Processo TC 04682/15);
9. Não houve registro de denúncia englobando o período de análise;
10. Foi realizada diligência in loco no dia 21/11/2016.

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu pela ocorrência de máculas ali listadas.

Notificado, o gestor apresentou defesa às fls. 57/783, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 789/799, através da ACP Ana Lúcia da Silva Santos Pereira, com a chancela do Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto, no qual concluiu pela permanência das seguintes máculas: a) descumprimento ao art. 5º da Resolução Normativa RN - TC 08/13 em relação à ausência de informações de procedimentos licitatórios; b) número de servidores comissionados e contratados extrapola o número de servidores efetivos em desobediência ao art. 37, II da CF; e c) despesas sem o devido procedimento licitatório no montante de R\$439.859,02.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 802/810), assim pugnou:

- 1. IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Gestor da Secretaria das Finanças do Município de João Pessoa, Sr. Brunno Sitonio Fialho de Oliveira, referente ao exercício de 2014;
- 2. APLICAÇÃO DE MULTA** ao gestor, Sr. Brunno Sitonio Fialho de Oliveira, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
- 3. 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) pelo Sr. Brunno Sitonio Fialho de Oliveira.
- 4. RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Secretaria de Finanças do Município de João Pessoa, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer na falha/irregularidade haurida e confirmada pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Seguidamente, agendou-se o julgamento para presente sessão, sendo efetivadas as comunicações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

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 foco 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 04692/15

Feitas estas exposições primordiais, passe-se a análise.

Descumprimento ao art. 5º da Resolução Normativa RN - TC 08/13 em relação à ausência de informações de procedimentos licitatórios.

A Auditoria apontou a existência de divergência entre a listagem de procedimentos licitatórios apresentada na Prestação de Contas e a constante no sistema SAGRES. Na listagem apresentada, constavam 04 (quatro) processos licitatórios, 01 (um) de dispensa e 01 de inexigibilidade, enquanto que no sistema SAGRES constavam 11 registros de procedimentos realizados.

Em sua defesa, o gestor alegou que todos os procedimentos licitatórios realizados foram publicados no Portal da Transparência e informados ao Sistema SAGRES.

A Auditoria, em sua análise, assim se pronunciou:

A Defesa apresentou a relação complementar contendo os procedimentos licitatórios não apresentados anteriormente (doc. fls. 66), no entanto, este ato ratifica o descumprimento do art. 5º da RN – TCE 08/13, portanto, a irregularidade permanece.

Em que pese a observação da Auditoria, os procedimentos licitatórios foram divulgados no Sistema SAGRES e no Portal da Transparência do Município. De toda forma, cabe recomendação para aprimoramento dos controles administrativos.

Número de servidores comissionados e contratados extrapola o número de servidores efetivos em desobediência ao art. 37, II da CF.

Segundo levantamento do Órgão de Instrução, o número de servidores contratados por excepcional interesse público ao final do exercício era de 28 (vinte e oito) enquanto que o número de servidores efetivos totalizava 33 (trinta e três), entendendo que as contratações não podem perdurar por vários anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que administração municipal procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando como regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

Despesas sem licitação.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumprindo recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No exame das despesas sujeitas à licitação, a Auditoria desta Corte de Contas apontou que teriam sido emitidos empenhos sem a informação dos procedimentos licitatórios realizados, quais sejam: M.F Materiais de Construção LTDA (R\$317.162,20); Locadora Fiori LTDA (R\$65.880,00); e S&B Locações de Veículos LTDA (R\$56.816,82).

Em sua defesa, o interessado alegou que as despesas estariam acobertadas pelos procedimentos licitatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

Em relação às despesas empenhadas com a **empresa M.F Materiais de Construção LTDA**, que foi vencedora do Pregão Presencial 01/2013, homologado em 26/06/2013 (fls. 74/427), a Auditoria informou que foram assinados os seguintes contratos:

Contrato nº	Valor	Doc. fls.
01/2013	227.000,00	380/385
02/2013	109.200,00	386/390
03/2013	431.000,00	391/396
05/2013	86.447,90	403/409
Total	853.647,90	-

Ao final, a Auditoria (fls. 795/796) não acatou os argumentos do gestor alegando que do total dos contratos, foi empenhado em 2013 e nenhum valor foi pago, registrando em Restos a Pagar, Assim, entendeu que as despesas de 2014 estariam sem licitação.

Analisado as informações encaminhadas ao sistema SAGRES, verifica-se que as despesas alegadas pela Auditoria foram empenhadas no exercício de 2014 no elemento de despesa "92" (despesas de exercícios anteriores), constando a informação que são decorrentes dos contratos listados.

Classificação	Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar	CPF/CNPJ	Nome do Credor
339092	0110042	24/01/2014	01-Janeiro	R\$55.459,00	R\$55.459,00	R\$55.459,00	R\$0,00	03694811000128	M.F. MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA
339092	0110176	27/03/2014	03-Março	R\$175.889,00	R\$175.889,00	R\$175.889,00	R\$0,00	03694811000128	M.F. MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA
339092	0110208	02/04/2014	04-Abril	R\$85.814,20	R\$85.814,20	R\$85.814,20	R\$0,00	03694811000128	M.F. MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA
339092	0110207	02/04/2014	04-Abril	R\$56.696,00	R\$56.696,00	R\$56.696,00	R\$0,00	03694811000128	M.F. MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

Por outro lado, a Auditoria não comprovou que os empenhos inscritos em Restos a Pagar foram devidamente pagos nos exercícios subsequentes.

Assim, conforme especifica o art. 37 da Lei 4.320/64, poderão ser pagas a conta de dotação específica (despesas de exercícios anteriores) consignada no orçamento da entidade devedora e discriminadas por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica: a) despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; b) os restos a pagar com prescrição interrompida; e c) os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro.

Portanto, as despesas informadas estão dentro dos valores decorrentes dos contratos informados pela Auditoria, pautadas em licitação.

No caso da **locação de veículos junto a empresa Locadora FIORI Ltda** (pregão presencial 052/2012 e contrato 42/2013) e com a **empresa S & B Locações de Veículos LTDA** (pregão presencial 004/2013 e contrato 007/2013), a Auditoria considerou como não licitadas as despesas no montante de R\$65.880,00 e R\$56.816,82, respectivamente. O Órgão de Instrução chegou a conclusão considerando que as despesas empenhadas no exercício de 2013 ultrapassaram os valores inicialmente licitados, entretanto, sem considerar os valores que deixaram de ser pagos no exercício em que foram inscritos em Restos a Pagar e que por ventura possam ter sido cancelados posteriormente.

Consultando o sistema SAGRES, verifica-se que os valores pagos no exercício de 2014 à empresa Locadora FIORI Ltda (R\$65.982,00) e à empresa S & B Locações de Veículos Ltda (R\$56.816,82) foram decorrentes de despesas ocorridas no mês de dezembro de 2013, portanto, advindas do reconhecimento de dívidas do exercício anterior e que foram devidamente empenhadas no elemento de despesas “92” (despesas de exercícios anteriores). Portanto, consta a informação que são decorrentes dos contratos firmados e licitados.

De toda foram, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados**, motivo pelo qual se mostram suficientes recomendações no sentido de melhor aperfeiçoar os controles dos atos relacionados aos procedimentos licitatórios e aos contratos deles decorrentes. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

Com essas observações, as falhas ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, **não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação**. 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, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

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”.³

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

Diante do exposto, em razão do exame das contas anuais advindas da Secretaria de Finanças do Município de João Pessoa, relativas ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do ex-Secretário, Senhor BRUNNO SITÔNIO FIALHO DE OLIVEIRA, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara: **JULGUE REGULARES** as contas examinadas; **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; e **INFORME** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

³ “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
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04692/15

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04692/15**, referentes à prestação de contas oriunda da **Secretaria de Finanças do Município de João Pessoa**, relativa ao exercício financeiro de **2014**, de responsabilidade do ex-Secretário, Senhor BRUNNO SITÔNIO FIALHO DE OLIVEIRA, **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: **1) JULGAR REGULARES** as contas examinadas; **2) RECOMENDAR** à atual gestão diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; 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, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo primeiro, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 19 de novembro de 2019.

Assinado 29 de Novembro de 2019 às 09:43



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 29 de Novembro de 2019 às 09:28



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 29 de Novembro de 2019 às 12:09



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO