TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

Origem: Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa - SEMAM
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016
Responsáveis: Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira (ex-Gestora - 01/01 a 05/04)
Abelardo Jurema Neto (ex-Gestor - 09/04 a 31/12)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)
Procurador: Adelmar Azevedo Regis (Procurador Geral do Município)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo Municipal. Administração Direta. Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa - SEMAM. Regularidade da prestação de contas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02192/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anuais oriundas da **Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa - SEMAM**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade da Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA (período: 01/01 a 05/04) e do Senhor ABELARDO JUREMA NETO (período 09/04 a 31/12).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 11/20 pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) José Sérgio Pinheiro Machado Filho, subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

> **1.** A prestação de contas da Secretaria de Meio Ambiente se constitui como parte integrante da PCA apresentada pelo Poder Executivo do Município de João Pessoa (Processo TC 05448/17), tendo sido encaminhada ao TCE em 24/03/2017, logo, dentro do prazo legal previsto na Resolução Normativa RN - TC 03/2010, ausentes a relação de entradas e saídas de materiais do almoxarifado, a cópia das conclusões de inquéritos administrativos e o relatório de inventário de bens;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

2. A Lei Municipal 13.161/2016 (Lei Orçamentária Anual de 2016) fixou a despesa em R$6.673.025,00, equivalente a 0,26% da despesa total do Município autorizada na LOA (R$2.550.411.094,00);

3. Durante o exercício, foram abertos créditos suplementares no montante de R$285.000,00, correspondendo a 4,3% do valor orçado inicialmente;

4. Despesas, no valor de R$3.816.279,90, segundo a classificação por programa:

Classificação	Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA (Registros: 103)				R$ 3.402.962,10	R$ 3.457.746,08	R$ 3.387.488,35	R$ 15.473,75
⊞ Programa : APRIMORAMENTO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS (Registros: 103)				R$ 3.402.962,10	R$ 3.457.746,08	R$ 3.387.488,35	R$ 15.473,75
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA DE CONTROLE AMBIENTAL (Registros: 48)				R$ 369.459,05	R$ 366.411,05	R$ 270.129,57	R$ 99.329,48
⊞ Programa : PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (Registros: 48)				R$ 369.459,05	R$ 366.411,05	R$ 270.129,57	R$ 99.329,48
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS (Registros: 5)				R$ 36.038,00	R$ 1.350,00	R$ 0,00	R$ 36.038,00
⊞ Programa : FORTALECIMENTO DA EDUCAÇAO AMBIENTAL (Registros: 2)				R$ 1.350,00	R$ 1.350,00	R$ 0,00	R$ 1.350,00
⊞ Programa : PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DE ECOSSISTEMAS (Registros: 3)				R$ 34.688,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 34.688,00
⊟ Unid Orcamentária : GABINETE DO SECRETÁRIO (Registros: 1)				R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 0,00
⊞ Programa : PLANEJAMENTO DAS POLITICAS DE MEIO AMBIENTE (Registros: 1)				R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 0,00

5. Despesas, segundo a classificação por elementos:

Classificação	Empenho nº	Dt Empenho	Mês	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA (Registros: 103)				R$ 3.402.962,10	R$ 3.457.746,08	R$ 3.387.488,35	R$ 15.473,75
⊞ Elemento : Contratação por Tempo Determinado (Registros: 14)				R$ 1.604.059,77	R$ 1.604.059,77	R$ 1.604.059,77	R$ 0,00
⊞ Elemento : Indenizações e Restituições (Registros: 4)				R$ 6.635,20	R$ 6.635,20	R$ 3.116,00	R$ 3.519,20
⊞ Elemento : Material de Consumo (Registros: 17)				R$ 230.029,75	R$ 230.029,75	R$ 218.905,20	R$ 11.124,55
⊞ Elemento : Outros Benefícios Assistenciais (Registros: 1)				R$ 3.675,47	R$ 3.675,47	R$ 3.675,47	R$ 0,00
⊞ Elemento : Outros Benefícios Previdenciários do RPPS (Registros: 12)				R$ 349,92	R$ 379,08	R$ 349,92	R$ 0,00
⊞ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (Registros: 8)				R$ 36.030,00	R$ 36.030,00	R$ 36.030,00	R$ 0,00
⊞ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (Registros: 5)				R$ 12.467,76	R$ 12.467,76	R$ 11.637,76	R$ 830,00
⊞ Elemento : Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (Registros: 42)				R$ 1.509.714,23	R$ 1.564.469,05	R$ 1.509.714,23	R$ 0,00
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA DE CONTROLE AMBIENTAL (Registros: 48)				R$ 369.459,05	R$ 366.411,05	R$ 270.129,57	R$ 99.329,48
⊞ Elemento : Material de Consumo (Registros: 47)				R$ 361.859,05	R$ 358.811,05	R$ 262.529,57	R$ 99.329,48
⊞ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (Registros: 1)				R$ 7.600,00	R$ 7.600,00	R$ 7.600,00	R$ 0,00
⊟ Unid Orcamentária : DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS (Registros: 5)				R$ 36.038,00	R$ 1.350,00	R$ 0,00	R$ 36.038,00
⊞ Elemento : Equipamentos e Material Permanente (Registros: 2)				R$ 33.798,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 33.798,00
⊞ Elemento : Material de Consumo (Registros: 1)				R$ 890,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 890,00
⊞ Elemento : Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (Registros: 2)				R$ 1.350,00	R$ 1.350,00	R$ 0,00	R$ 1.350,00
⊟ Unid Orcamentária : GABINETE DO SECRETÁRIO (Registros: 1)				R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 0,00
⊞ Elemento : Material de Consumo (Registros: 1)				R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 7.820,75	R$ 0,00

Fonte: SAGRES.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

6. Não foi encontrado caso de despesa realizada sem licitação que se configure como irregularidade, mas foi aponta irregularidade no Pregão Eletrônico 04-024/2016;

7. Não houve registro de adiantamentos realizados no exercício;

8. O total empenhado a título de pessoal e encargos sociais alcançou o montante de R$1.509.514,23, representando 22,62% da despesa total da Secretaria (R$6.673.025,00). Não foi possível verificar o quadro de pessoal ao final do exercício, uma vez que essas informações não constam nos autos dos processos e não há classificação para os servidores da SEMAM no SAGRES;

9. Registro de Denúncia (Processo TC 10893/17) que está sendo analisada no bojo do Processo TC 06768/17. Nele observa-se que a empresa CONSERV CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA impetrou denúncia, com pedido de medida cautelar preventiva, em face de atos da Secretaria da Infraestrutura, sobre a licitação, na modalidade Concorrência 33005/2016, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para execução da pavimentação e drenagem do trecho da cidade antiga, na cidade de João Pessoa, sendo contratada a empresa A3T CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO LTDA (Contrato 33002/2017), ao preço de R$2.830.138,41. Naqueles autos, a Auditoria e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela improcedência da denúncia;

10. Não foi realizada inspeção "in loco". A análise das presentes prestações de contas deu-se dentro dos princípios geralmente aceitos de Auditoria, não eximindo o gestor de outras irregularidades posteriormente detectadas;

11. Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu que foram evidenciadas as seguintes irregularidades sob a responsabilidade do Senhor ABELARDO JUREMA NETO:

a) Ordenamento de despesas sob o nome da ex-Gestora, Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA;

b) Não houve análise comparativa ou justificativa para a não realização de todas as atividades contempladas no QDD;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

c) Não foram enviadas informações sobre providências referentes às determinações e recomendações emanadas do Pleno desta Corte;

d) Não foi possível determinar o valor de restos a pagar, devido à irregularidade relacionada às despesas empenhadas e liquidadas;

e) Procedimento licitatório Pregão Eletrônico 04-024/2016 e Contrato 04-107/2016 em desconformidade com a legislação (Lei 10.520/2002);

f) Não houve prestação de informações a respeito de convênios realizados no exercício ou ainda vigentes, desrespeitando norma estatuída no art.11, III, da Resolução Normativa RN - TC 03/2010;

g) Valor liquidado a título de "vencimentos e vantagens fixas –pessoal civil" maior do que o valor empenhado, em desacordo com o art. 60 da Lei 4.320/64;

h) Servidores classificados em Unidade Orçamentária genérica ("remuneração de pessoal ativo"), impossibilitando a verificação do quadro de pessoal e da folha de pagamento da SEMAM;

i) A relação de entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado da SEMAM não foi enviada, contrariando o disposto no art. 11, inciso V, da Resolução Normativa RN - TC 03/2010;

j) O inventário de bens móveis e imóveis (com identificação da sua data de incorporação) da SEMAM não foi enviado, contrariando o disposto no art. 11, inciso VI, da Resolução Normativa RN - TC 03/2010;

k) A cópia das conclusões de inquéritos administrativos instaurados ou concluídos no exercício da SEMAM não foi enviada a esta egrégia Corte de Contas, contrariando a Resolução Normativa RN - TC 03/2010, especificamente seu art. 11, inciso VII;

l) Não foram informados o ano, tipo de combustível nem a situação de utilização dos veículos da frota da SEMAM, contrariando o disposto no art. 11, inciso VIII, da Resolução Normativa 03/2010;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

12. Notificado, o Senhor ABELARDO JUREMA NETO apresentou defesa de fls. 31/209, sendo examinada pela Unidade Técnica em relatório da lavra da Auditora de Conta Públicas (ACP) Mirtzi Lima Ribeiro, chancelado pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto (fls. 216/227), no qual concluiu em **manter a falha relativa ao ordenamento de despesas sob o nome da ex-Gestora, Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA, com a atenuante de que houve correção no sistema, antes da apreciação da PCA em apreço** e considerar elididas ou justificadas as demais;

13. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 230/235), opinou da seguinte forma:

EX POSITIS, opina esta representante do *Parquet* de Contas pela:

a) **REGULARIDADE** das Contas da Sra. **Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira** (01/01/2016 a 05/04/2016) e **REGULARIDADE COM RESSALVA** das Contas do Sr. **Abelardo Jurema Neto** (09/04/2016 a 31/12/2016), relativamente ao exercício financeiro de **2016**;

b) **APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL** ao Sr. **Abelardo Jurema Neto** (09/04/2016 a 31/12/2016), ex-Gestor, nos termos previstos no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB, ainda que em valor mínimo e didático, e

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Secretário do Meio Ambiente do Município de João Pessoa no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, além de não mais incorrer na falha aqui debatida.

João Pessoa (PB), 16 de novembro de 2020.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba

14. O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de estilo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

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 Nóbrega[1], da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

"Necessário, principalmente, que se reavaliem os infindáveis 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 04257/17

No ponto, restou como única falha a permanência do nome da ex-Gestora, Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA, no rol de ordenadores de despesa no Sistema SAGRES, mesmo após a substituição do titular da pasta.

Em sua defesa, o gestor alegou que, após a comunicação, providenciou a correção dos dados.

A Auditoria, em sua análise, assim se pronunciou (fl. 218):

- Entendimento do DEA

No que diz respeito ao aspecto contido na irregularidade do "**Item 18.1**", o DEA verificou o "**DOC Nº 01**" (Pág. 41/42 dos autos), inserido no presente processo em sede de DEFESA, trata de uma cópia de registro de alteração de gestor da entidade frente ao TRAMITA, e, de um print screen de parte do Relatório Inicial de Auditoria em que está anotado os períodos da administração dos interessados frente ao ente, para indicar que foi informado ao TCE/PB acerca do fato.

Entretanto, a lacuna se deu no SAGRES, cuja responsabilidade é da gestão municipal fazer as correções quanto ao ordenador de despesas em cada Nota de Empenho emitida. Neste sistema, conforme Pág. 12/13 dos autos, a Auditoria apontou que não foi efetuada a correção. Deste modo, o erro foi cometido, sugerindo o DEA que haja recomendação para que a administração da entidade realize as correções de modo cabal, em todos os sistemas, tanto TRAMITA (informando a mudança de gestor quando ocorrer) e no SAGRES (no que toca ao nome do gestor como ordenador de despesas).

O "**DOC Nº 02**" (Pág. 43/47 dos autos), trata do sistema interno da entidade, do qual a DEFESA disse acima (transcrito integralmente): "Ocorre que, devido a uma falha de ordem unicamente formal, o setor de UMTI/SEPLAN-JP não alterou no "Sistema Orca" (utilizado pela Prefeitura de João Pessoa), de forma a atualizar os dados do novo gestor da pasta, fato que foi devidamente corrigido após a ciência da referida falha, como mostra as informações do sistema em apenso". LOGO, **a DEFESA confirma o erro, indicando que efetuou correção após ciência do fato**.

Diante do exposto, o DEA mantém a eiva inicialmente apontada, com o atenuante da correção antes da apreciação da PCA em apreço.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04257/17

O Ministério Público entendeu que (fls. 234/235):

> É dever dos gestores registrarem, no Sistema Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, todos os dados e informações pertinentes às suas atividades, tais como arrecadação de receitas, realização de despesas, gastos com pessoal etc.
>
> Assim, por ser o SAGRES uma importante fonte de informações a subsidiar o exercício do controle externo e social, cabe aos administradores municipais e estaduais submeter dados consistentes e remissivos aos gastos públicos, a fim de que os órgãos responsáveis pelo controle externo e a sociedade possam aferir a legalidade e conformidade dos atos.
>
> Como é sabido e consabido, tal fato interfere no exercício pleno e contemporâneo do Controle Externo dos atos da Administração Pública e enseja, por um lado, a aplicação de sanção pecuniária à autoridade omissa, com fundamento no artigo 56, II, da LOTC/PB, e, por outro, baixa de recomendação de não repetição da falha ao atual Titular da Pasta Municipal de Meio Ambiente.
>
> Relembre-se que o maior intento da jurisdição de contas não é punir ou sancionar pecuniariamente um (ex)gestor ou administrador público por comissão e/ou omissão, mas, evitar condutas incompatíveis com os princípios e regramentos deitados para uma boa gestão e um bom governo, direito da sociedade, orientando aquela figura pública no atingimento dos desafios delineados pela missão e desígnio jurídicoconstitucional - e orgânico, no caso dos gestores municipais.

Como se pode observar, o apontamento não trouxe maiores repercussões na prestação de contas ora analisa. Como bem indicou a Unidade Técnica, a falha foi devidamente corrigida após a ciência do fato, não sendo hipótese de aplicação de sanção. Afinal, conforme sublinhou o Ministério Público de Contas (fl. 235) *"o maior intento da jurisdição de contas não é punir ou sancionar pecuniariamente um (ex)gestor ou administrador público por comissão e/ou omissão, mas, evitar condutas incompatíveis com os princípios e regramentos deitados para uma boa gestão e um bom governo, direito da sociedade, orientando aquela figura pública no atingimento dos desafios delineados pela missão e desígnio jurídico constitucional - e orgânico, no caso dos gestores municipais"*.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam: **a) JULGAR REGULAR** a prestação de contas de 2016, advinda da Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa – SEMAM, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade da Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA e do Senhor ABELARDO JUREMA NETO; e **b) 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 04257/17

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04257/17**, referentes ao exame das contas anuais oriundas advindas da **Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa - SEMAM**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade da Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA (período: 01/01 a 05/04) e do Senhor ABELARDO JUREMA NETO (período 09/04 a 31/12), **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (2ª CAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda da Secretaria de Meio Ambiente do Município de João Pessoa - SEMAM, relativa ao exercício de 2016; e

II) 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), 01 de dezembro de 2020.

Assinado 1 de Dezembro de 2020 às 17:07



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 7 de Dezembro de 2020 às 18:27



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO