



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05367/17*

Origem: Secretaria de Turismo de João Pessoa - SETUR

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Grace Kelly Gomes Ferreira (ex-Gestora – período de 01/01 a 04/04)

Responsável: Fernando Paulo Pessoa Milanez (período de 05/04 a 31/12)

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 de Turismo de João Pessoa - SETUR. Exercício de 2016. Regularidade da prestação de contas. Recomendação à Prefeitura. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

**ACÓRDÃO AC2 - TC 02228/20**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria de Turismo de João Pessoa - SETUR**, relativa ao exercício de **2016**, de responsabilidade da Senhora GRACE KELLY GOMES FERREIRA (período de 01/01 a 04/04/) e do Senhor FERNANDO PAULO PESSOA MILANEZ (período de 05/04 a 31/12).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 81/90 pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Bruno Ribeiro Pereira, subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto (Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A Secretaria Municipal de Turismo é o órgão da Prefeitura de João Pessoa responsável pelo desenvolvimento do turismo do Município. Planeja, elabora e acompanha políticas e estratégias de desenvolvimento da área visando aumentar o potencial turístico da cidade.
2. A prestação de contas foi encaminhada em 31/03/2017, dentro do prazo legal previsto na Resolução Normativa RN - TC 03/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

3. A Lei Municipal 13.161/16 (Lei Orçamentária Anual de 2016) fixou a despesa em R\$5.420.850,00, equivalente a 0,21% da despesa total do Município autorizada na LOA (R\$2.550.411.094,00).
4. Em função das alterações orçamentárias no decorrer do exercício, pela abertura de créditos adicionais e anulações de dotações, o orçamento final da SETUR totalizou R\$6.445.850,00:

EXECUÇÃO ORÇAMETÁRIA DA SETUR	
ESPÉCIE DE CRÉDITO	VALOR (R\$)
ORÇADO	6.420.850,00
SUPLEMENTAR	254.000,00
ESPECIAL	0,00
EXTRAORDINÁRIO	0,00
ANULAÇÃO	-229.000,00
AUTORIZADO	6.445.850,00
EMPENHADO	1.899.953,84
DOTAÇÃO DISPONÍVEL	4.545.896,16

Fonte: SAGRES Municipal - Exercício de 2016

5. A execução orçamentária de R\$1.899.953,84, por programas e ações, foi assim registrada:

Quadro da Execução Orçamentária por Programas						
Unidade Orçamentária:		Secretaria de Turismo				
U.O	Programa	Ação	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	A Pagar (R\$)
15101 - GABINETE DO SECRETÁRIO	5497	4158	3.561,47	3.561,47	1.571,52	1.989,95
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	5001	4066	1.691.006,32	1.691.006,32	1.691.006,32	0,00
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	5001	4069	3.495,86	5.960,00	2.980,00	515,86
15103 - Diretoria de Desenvolvimento Institucional	5500	1441	31.531,80	27.397,74	27.397,74	4.134,06
15103 - Diretoria de Desenvolvimento Institucional	5500	1444	170.358,39	170.358,39	170.358,39	0,00
<b>TOTAL</b>			<b>1.899.953,84</b>	<b>1.898.283,92</b>	<b>1.893.313,97</b>	<b>6.639,87</b>

Fonte: SAGRES Municipal - Exercício de 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

6. Por sua vez, a execução orçamentária por elemento de despesas teve os seguintes registros:

Quadro da Execução Orçamentária por Elemento					
Unidade Orçamentária:	Secretaria de Turismo				
U.O	Elemento	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	A Pagar (R\$)
15101 - GABINETE DO SECRETÁRIO	Diárias - Civil	1.571,52	1.571,52	1.571,52	0,00
15101 - GABINETE DO SECRETÁRIO	Passagens e Despesa de Locomoção	1.989,95	1.989,95	0,00	1.989,95
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	Contratação por Tempo Determinado	463.462,51	463.462,51	463.462,51	0,00
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	Material de Consumo	515,86	0,00	0,00	515,86
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	2.980,00	5.960,00	2.980,00	0,00
15102 - Diretoria de Administração e Finanças	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	1.227.543,81	1.227.543,81	1.227.543,81	0,00
15103 – Diretoria de Desenvolvimento Institucional	Obras e Instalações	201.890,19	197.756,13	197.756,13	4.134,06
<b>TOTAL</b>		<b>1.899.953,84</b>	<b>1.898.283,92</b>	<b>1.893.313,97</b>	<b>6.639,87</b>

Fonte: SAGRES – Exercício de 2016

7. Não foi encontrado caso de despesa realizada sem licitação que se configure como irregularidade.
8. Não houve adiantamento realizado no exercício.
9. Verificou-se a inscrição de despesas em Restos a Pagar no montante de R\$6.639,87, sendo R\$1.669,92 decorrente de despesas não processadas e R\$4.969,95 decorrente de despesas processadas.
10. O valor empenhado a título de vencimentos e vantagens fixas e contratação por tempo determinado alcançou o montante de R\$1.691.006,32, representando 89% da despesa total executada da Secretaria (R\$1.899.953,84).
11. Não houve registro de denúncias para o exercício em análise.
12. Não foi realizada diligências “in loco” para análise da prestação de contas apresentada.

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu que foram evidenciadas as seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

- 17.1 Não envio da relação dos procedimentos licitatórios iniciados ou executados no exercício, especificando a modalidade, valor, objeto, fonte de recurso, data da homologação empresa vencedora do certame, número do registro na Controladoria Geral do Estado e número do contrato e respectivos aditivos, se houver, bem como cópia das conclusões de inquéritos administrativos instaurados ou concluídos no exercício (item 3);
- 17.2 Divergência entre o valor orçado para os créditos orçamentários da SETUR registrado no SAGRES (R\$ 6.420.850,00) e aquele consignado na LOA (R\$ 5.420.850,00) (item 6);
- 17.3 Execução do orçamento da Secretaria de Turismo – SETUR em 35% da previsão estabelecida na LOA de 2016, demonstrando que a peça orçamentária não foi capaz de prever com eficácia os gastos do órgão (item 7.1);
- 17.4 Liquidação da despesa com “OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS” maior que o respectivo empenho, contrariando a Lei 4320/1964 (item 7.2);
- 17.5 Necessidade de comprovação da aplicação das sanções previstas no art. 80 da Lei 8.666/1993 em virtude da extinção unilateral do contrato com fulcro no inciso I, art. 79 da Lei 8.666/1993 (item 12).

Notificada, a ex-Gestora apresentou petição de fls. 103/110, sendo examinada pelo ACP Sebastião Taveira Neto, em relatório de fls. 112/114:

Alega a Sra. Gracy Kelly Gomes Ferreira, ser parte ilegítima para responder, pois no período de 01/01 a 05/04/2016, era Secretária Adjunta e respondia pela titularidade da Secretaria, conforme Portaria Nº 384, publicada no Semanário Nº 1476, de 10 a 16 de maio de 2015.

E afirma, também, que a partir de 05/04/2016, o titular era o Sr. Fernando Paulo Pessoa Milanez, conforme Portaria Nº 244, publicada no Semanário Nº 1523, de 03 a 09 de abril de 2016.

As alegações da Sra. Gracy Kelly Gomes Ferreira, não podem prosperar, pois durante a interinidade, a citada executou todos os atos de gestão como se titular fosse, por força de ato legal.

Quanto à alegação de que o titular da Pasta, durante quase todo exercício foi o Sr. Fernando Paulo Pessoa Milanez, entende a Auditoria, ser legítima, devendo o citado titular ser notificado para querendo se pronunciar nos autos.

Com relação às alegações da Sra. Edilma da Costa Freire – Doc. TC Nº 04529/19, entende esta Auditoria serem procedente.

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, e após a análise das contestações apresentadas, por Gracy Kelly Gomes Ferreira e por Edilma da Costa Freire, relativo à Prestação de Contas da Secretaria de Turismo de João Pessoa, referente ao exercício financeiro de 2016, sugere esta Auditoria, que:

- O Sr. Fernando Paulo Pessoa Milanez, **seja notificado**, para querendo apresentar sua contestação, sobre os apontamentos da Auditoria constantes do Relatório Inicial – pág. 81/90, referente ao período de 05/04 a 31/12/2016; e
- Notificar novamente, a Sra. Gracy Kelly Gomes Ferreira, para querendo apresentar sua contestação, relativo ao período de 01/01 a 04/04/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

Realizadas as citações (fl. 121 e 122), os interessados apresentaram defesas de fls. 125/214 e 217/306).

Ao examinar as defesas, a Auditoria, em relatório de fls. 313/324, concluiu:

Ante o exposto, e após a análise das contestações apresentadas, por Gracy Kelly Gomes Ferreira e por Fernando Paulo Pessoa Milanez, relativo à Prestação de Contas da Secretaria de Turismo de João Pessoa, referente ao exercício financeiro de 2016, permanece a seguinte irregularidade:

– Execução do orçamento da Secretaria de Turismo – SETUR em 35,00% da previsão estabelecida na LOA de 2016, demonstrando que a peça orçamentária não foi capaz de prever com eficácia os gastos do órgão (item 7.1) – item 3.0 deste Relatório.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Geral Manoel Antônio dos Santos Neto, pugnou pela (fls. 327/331):

- 1. REGULARIDADE, com ressalvas, das contas de gestão, da Secretaria de Turismo do Município de João Pessoa, sob a responsabilidade da Sr.<sup>a</sup> Grace Kelly Gomes Ferreira e do Sr. Fernando Paulo Pessoa Milanez, relativas ao exercício de 2016;**
- 2. APLICAÇÃO DE MULTA** aos gestores responsáveis, **Sr.<sup>a</sup> Grace Kelly Gomes Ferreira e do Sr. Fernando Paulo Pessoa Milanez**, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB;
- 3. RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Turismo do Município de João Pessoa, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas, no exercício em análise e, em especial, para que:

O processo foi agendado para a presente sessão, sem intimações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

**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<sup>1</sup>, 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”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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>.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

Feitas essas breves considerações, passemos a analisar a eiva indicada pela Auditoria.

**Deficiência no planejamento da peça orçamentária da Secretaria.**

A Unidade Técnica apontou a execução do orçamento em 35% da despesa inicialmente fixada no orçamento, demonstrando que a peça orçamentária não foi capaz de prever com eficácia os gastos da pasta.

A defesa ressaltou, em síntese, que:

*“... o orçamento consolidado da Prefeitura é que deve ser avaliado, pois, só assim será possível avaliar de maneira mais criteriosa o resultado da eficiência ou ineficiência da peça orçamentária.*

*Dessa forma, realizando uma simples análise no percentual apontado pelo corpo técnico (35%), resta claro que **existiu um contingenciamento na liberação de recursos pelo poder executivo municipal**, em relação à SETUR, durante o exercício de 2016, aliado ao fato da **dificuldade da secretaria na liberação de recursos federais (convênios)**, afetando, assim, a execução orçamentária da SETUR.*

*Tanto é verdade que desde o exercício de 2015 (exercício anterior), **o poder executivo** emitiu o **Decreto Municipal nº 8.443/2015 (Doc. 06)**, determinando o contingenciamento de despesas para os órgãos integrantes da administração direta e indireta.*

...

*Portanto, não há que se falar em irregularidade no presente caso, visto que **nenhuma norma ou princípio foi transgredido.**”*

No mais, informou ser a previsão uma meta a atingir, não possuir a Secretaria receitas próprias para executar a totalidade dos gastos previstos e ter havido contingenciamento na liberação de recursos por parte do Poder Executivo.

A Unidade Técnica não acatou as alegações da defesa, pois entendeu que *“os argumentos do defendente não modificam o entendimento da Auditoria. Pois, é fato que do valor inicialmente orçado, apenas 35%, foi executado. Ficando evidenciado uma super estimativa da despesa do Órgão”*.

O Ministério Público entendeu que seria cabível recomendação à gestão, *“para que esta guarde estrita observância aos princípios e regras relacionadas ao orçamento público”*.

A deficiência no planejamento na gestão pública pode causar diversos contratemplos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05367/17*

No caso, em que pese alguns programas e ações haverem sido executados em valores dissonantes ao planejamento é de se destacar as várias metas alcançadas durante o exercício, conforme se pode colher do quadro constante no relatório de atividades (fls. 2/13).

Além disso, é de se considerar a frustração de receitas ocorrida no exercício de 2016 no Município de João Pessoa. Segundo relatório da Auditoria, inserido no Processo TC 05448/17 (fl. 4866) a previsão orçamentária das receitas foi de R\$2.550.411.094,00, enquanto a arrecadação foi de R\$1.885.064.648,74 (fl. 4870) correspondendo a 73,91% das receitas previstas no orçamento.

A situação descrita, certamente, impactou na realização dos programas e ações da Secretaria de Turismo do Município, que teve previsão inicial de gastos de R\$5.420.850,00 (fl. 82), mas foram realizados R\$1.899.953,84 (fl. 83), havendo um contingenciamento de 65% das despesas.

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.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, o fato apurado pela sempre diligente Auditoria, apesar de atrair providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justifica imoderada irregularidade das contas.**

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

**I) JULGAR REGULAR** a prestação de contas advinda da Secretaria de Turismo do Município de João Pessoa – SETUR, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade da Senhora GRACE KELLY GOMES FERREIRA (período 01/01 a 04/04) e do Senhor FERNANDO PAULO PESSOA MILANEZ (período de 05/04 a 31/12);

**II) RECOMENDAR** à Prefeitura de João Pessoa no sentido de aprimorar as práticas de planejamento da gestão pública, para evitar distorções significativas entre o orçamento planejado e o executado; 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05367/17

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05367/17**, referentes ao exame das contas anuais oriundas da **Secretaria de Turismo de João Pessoa - SETUR**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade da Senhora GRACE KELLY GOMES FERREIRA (período 01/01 a 04/04) e do Senhor FERNANDO PAULO PESSOA MILANEZ (período de 05/04 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 Turismo do Município de João Pessoa – SETUR, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade da Senhora GRACE KELLY GOMES FERREIRA (período 10/05 a 31/12) e do Senhor FERNANDO PAULO PESSOA MILANEZ (período de 05/04 a 31/12);

**II) RECOMENDAR** à Prefeitura de João Pessoa no sentido de aprimorar as práticas de planejamento da gestão pública, para evitar distorções significativas entre o orçamento planejado e o executado; 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 20:07



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 16 de Dezembro de 2020 às 08:05



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO