



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

Origem: Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsáveis: Geraldo Amorim de Sousa (Secretário)

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

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo Municipal. Administração Direta. Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania 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 02230/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Secretário, Senhor GERALDO AMORIM DE SOUSA.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 17/22 pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Rafael Alexandrino Spindola de Souza (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania – SEMUSB, criada em 25/01/2013, através da Lei Ordinária 12.468/13, tem como objetivo propor e conduzir a política de defesa social do Município, coordenar a atuação dos órgãos públicos municipais de forma articulada, interagir com a comunidade e priorizar, nas políticas públicas urbanas, a prevenção à violência, contribuindo, dessa forma, para a diminuição dos índices de violência urbana, nas áreas de maior vulnerabilidade e risco social no Município de João Pessoa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

2. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal, porém com documentos apresentando algumas inconformidades;
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\$20.929.000,00, equivalente a 0,87% da despesa total do Município de João Pessoa fixada na LOA (R\$2.404.804.821,00);
4. As despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$23.750.076,44, sendo pago o montante de R\$23.429.981,96, conforme detalhado a seguir:

Elemento de Despesa (ED)	Código ED	Somatório Empenhado(ZC)	Somatório Pago	% ZC
Contratação por Tempo Determinado	4	R\$679.381,91	R\$679.381,91	2,86
Equipamento e Material Permanente	52	R\$6.913,00	R\$0,00	0,03
Material de Consumo	30	R\$953.651,46	R\$641.338,20	4,02
Outros Serviços de Terceiros - PF	36	R\$1.035,00	R\$1.035,00	0,00
Outros Serviços de Terceiros - PJ	39	R\$200.057,00	R\$199.193,00	0,84
Outros Benefícios Assistenciais	8	R\$2.439,57	R\$2.439,57	0,01
Passagens e Despesas de Locomoção	33	R\$4.964,04	R\$4.964,04	0,02
Vencimentos e Vantagens Fixas - Civil	11	R\$21.901.634,46	R\$21.901.630,24	92,22
Total Geral		R\$23.750.076,44	R\$23.429.981,96	

5. As despesas com pessoal (elementos 04 e 11), cujo valor foi de R\$22.581.016,37, representaram 95% das despesas empenhadas pela Secretaria em 2015. Constatou-se que a despesa com pessoal da SEMUSB equivale a 4,14% da despesa com pessoal (elementos 04 e 11) da Prefeitura de João Pessoa, cujo montante foi de R\$544.489.932,92;
6. No tocante às Unidades Orçamentárias, as despesas empenhadas e pagas por meio da SEMUSB no exercício em análise distribuíram-se da seguinte forma:

Unidade Orçamentária (UO)	Código UO	Previsto	Somatório Empenhado(ZC)	Somatório Pago
Gabinete do Secretário	29.101	R\$20.250.000,00	R\$ 23.192.873,40	R\$23.038.908,92
Guarda Municipal	29.102	R\$634.000,00	R\$ 552.239,00	R\$386.109,00
Centro de Formação em Segurança Urbana	29.103	R\$42.000,00	R\$ 4.964,04	R\$4.964,04
Centro de Gerenciamento da Cidade de João Pessoa	29.104	R\$3.000,00	R\$ 0,00	R\$0,00
Total Geral		R\$20.929.000,00	R\$23.750.076,44	R\$23.429.981,96



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

7. Em consulta ao SAGRES, observou-se que não há informações que demonstrem a ocorrência de despesas não licitadas;
8. 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);
9. Durante o exercício, vigoraram os seguintes convênios:

CONVÊNIO	EXERCÍCIO	CONVENENTE	OBJETO	VALOR R\$	VIGÊNCIA	CONTA BANCÁRIA
793464/2013	2013/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/ SEMUSB	ESTRUTURAÇÃO DO NUCLEO DE ATIVIDADES FISICAS, CURSOS DE CAPACITAÇÃO DOS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS	244.592,37	27/12/2016	AG 1618-7 C/ 12728-0
813675/2014	2013/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/ SEMUSB	REINserÇÃO SOCIAL/ PROJETO CRACK É POSSÍVEL VENCER	740.000,00	31 /12/2016	AG 1618-7 C/ 13011-7
793495/2013	2013/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/ SEMUSB	REAPARELHAMENTO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA	810.300,00	27/12/2016	AG 1618-7 C/ 12729-9
792884/2013	2013/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/ SEMUSB	IMPLANTAÇÃO DA CENTRAL DE VIDEOMONITORAMENTO DO MUNICIPIO DE JOÃO PESSOA	3.860.698,00	27/12/2016	AG 1618-7 C/ 12718-3
796193/2013	2013/2016	PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/ SEMUSB	FORTALECIMENTO DA GUARDA MUNICIPAL MEDIANTE AQUISIÇÃO BENS PERMANATEN	1.294.150,00	30/12/2016	AG 1618-7 C/ 12767-1

LEGENDA: EM EXECUÇÃO, COR PRETA

AGUARDANDO RECURSO, COR VERMELHA.

10. Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu:

Realizada a análise da execução orçamentária da Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania, exercício 2015, foram apuradas as seguintes inconformidades:

- a) Os demonstrativos que compõem a PCA *não* estão em conformidade com o art. 11 da RN – TC – 03/10, alterada pela RN TC 10/2013, de acordo com o item 1 deste relatório;
- b) A unidade orçamentária 29.101 empenhou valor superior ao autorizado pela LOA 2015 – item 5;
- c) Não execução do orçamento previsto da UO 29.104 e baixa do orçamento da UO 29.103, o que pode comprometer os objetivos estampados no PPA – item 5;
- d) Remuneração de Servidores pertencentes à Guarda Municipal sendo classificada como elemento 04 – item 5;
- e) O demonstrativo de convênios_não apresenta a movimentação financeira do exercício, bem como até o exercício, como determinado no art. 11, inciso III da RN TC 03/2010 – item 9;
- f) A ação 2693 – Remuneração dos Servidores Ativos da Guarda Municipal apresenta valor empenhado superior ao autorizado no QDD2015 – item 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor responsável foi devidamente notificado, apresentando, depois de deferido pedido de prorrogação de prazo, defesa por meio do Documento TC 15957/19 (fls. 43/267).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 274/292), da lavra do Chefe de Departamento, ACP Sebastião Taveira Neto, apontando a permanência das seguintes eivas: 1) não conformidade dos demonstrativos que compõem a PCA; 2) classificação errônea das despesas com remuneração de servidores pertencentes à Guarda Municipal; e 3) demonstrativo de convênios não apresenta a movimentação financeira do exercício, bem como até o exercício.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 295/303), opinou da seguinte forma:

Diante do exposto, pugna o Ministério Público de Contas pela **regularidade com ressalvas** das contas do Sr. Geraldo Amorim de Sousa, na condição de Secretário Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa, relativa ao exercício de 2015, conjugando-se com a aplicação de **multa**, na forma do art. 56, II, da LOTCE/PB, além do envio das seguintes **recomendações**:

- *sejam encaminhados, no prazo regulamentar, os documentos exigidos na RN TC 03/2010;*
- *haja comunicação oficial do Secretário Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa ao Prefeito informando da situação de pessoal e da necessidade de realização de concurso público, caso persista o cenário de desobediência ao regramento constitucional de admissão de pessoal.*

Seguidamente, o processo foi agendado para a presente sessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

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 04208/16

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

Não conformidade dos demonstrativos que compõem a PCA.

Embora intempestivamente, conforme afirmou a Auditoria no relatório de análise de defesa (fl. 277), o interessado enviou os documentos juntamente com a defesa apresentada, cumprindo o objetivo daquele ato processual e suprindo a eiva.

Classificação errônea das despesas com remuneração de servidores pertencentes à Guarda Municipal. Demonstrativo de convênios não apresenta a movimentação financeira do exercício, bem como até o exercício.

Essas duas eivas remetem à ocorrência de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes.

Conforme a Auditoria, a irregularidade referente à classificação errônea de despesas com remuneração de servidores pertencentes à Guarda Municipal diz respeito à inadequada classificação no Elemento de Despesa 04 (Contratação por Tempo Determinado), quando deveria ter ocorrido no Elemento de Despesa 11 (Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil), o que denota se tratar de não conformidade de natureza contábil, vez que não se constata nos autos, nem nas folhas de pagamento da Prefeitura Municipal de João Pessoa, evidências de contratação de pessoal da Guarda Municipal a título precário.

O interessado fez alegações sobre a forma de contratação e sobre a estrutura da Secretaria, não de pronunciando propriamente sobre a classificação da despesa.

Sobre a temática, o Ministério Público de Contas ponderou, 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. Veja-se o trecho do pronunciamento ministerial:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

Isso não significa que não há qualquer responsabilidade por parte dos gestores das Secretarias com relação a eventual excesso de temporários em suas pastas. Entretanto, é relevante observar que o percentual de gastos com contratos por tempo determinado no exercício analisado foi proporcionalmente baixo na SEMUSB.

Considerando-se, pois, o cenário acima exposto, efetivamente a maior responsabilidade no quantitativo de pessoal no Poder Executivo é do Prefeito Municipal. Entretanto, **é preciso que a Secretaria em questão sinalize expressamente ao chefe do Executivo acerca da necessidade de compatibilização da estrutura de pessoal com o texto constitucional.**

De início, o caso não é de contratação de pessoal por tempo determinado, mas apenas de classificação incorreta da despesa. Noutra seara, 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:

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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

No ponto, a classificação errônea de despesas e a falha no demonstrativo de convênios remetem à ocorrência de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes. Tal circunstância vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC³. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

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.

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

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 Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa; **2) RECOMENDAR** que o atual gestor da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa adote as providências necessárias no sentido de regularizar a questão da classificação contábil das despesas de pessoal relativas à Guarda Civil Municipal ou indicar no SAGRES a forma correta de ingresso, conforme o caso; 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.

³ 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
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04208/16

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04208/16**, referentes ao exame das contas anuais, oriundas da **Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2015**, de responsabilidade do gestor, Senhor GERALDO AMORIM DE SOUSA, **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 Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa;

II) RECOMENDAR que o atual gestor da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania de João Pessoa adote as providências necessárias no sentido de regularizar a questão da classificação contábil das despesas de pessoal relativas à Guarda Civil Municipal ou indicar no SAGRES a forma correta de ingresso, conforme o caso; 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 20:05



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