



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04941/17*

Origem: Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa – SEPLAN

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsáveis: Zennedy Bezerra (01/01 a 02/04)

Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira (03/04 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 Municipal de Planejamento de João Pessoa – SEPLAN. Exercício de 2016. 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 00074/21**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade do Secretário, Senhor ZENNEDY BEZERRA (01/01 a 02/04) e DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA (03/04 a 31/12);

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 175/185 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**2ª CÂMARA**

*PROCESSO TC 04941/17*

2. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal, porém com documentos apresentando algumas inconformidades.
3. A Lei Municipal 13.161/16, referente ao Orçamento Anual para o exercício de 2016, fixou a despesa para a Secretaria no montante de R\$152.973.960,00, equivalente a 5,99% da despesa total do Município de João Pessoa fixada na LOA (R\$2.550.411.094,00). Após ajustes ao longo do exercício, o valor da despesa fixada passou a ser de R\$146.613.960,00.
4. As despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$23.626.431,55, correspondentes à 13,27% da despesa fixada, sendo pago o montante de R\$22.489.620,19, conforme detalhado a seguir:

Unidade Orçamentária	Empenhado	Pago	A Pagar
Coordenadoria Municipal da Tecnologia da Informação	79.867,00	79.867,00	-
Divisão de Administração e Finanças	10.848.599,88	10.843.050,73	5.549,15
Diretoria de GeoProcessamento	2.400,00	-	2.400,00
Diretoria de Controle Urbano	1.570,08	785,04	785,04
Unidade Executora Municipal	12.688.659,13	11.560.581,96	1.128.077,17
Gabinete do Secretário	5.335,46	5.335,46	-
<b>TOTAL</b>	<b>23.626.431,55</b>	<b>22.489.620,19</b>	<b>1.136.811,36</b>

5. As despesas com pessoal (elementos 04 e 11), cujo valor foi de R\$10.538.563,05, representaram 44,6% das despesas empenhadas pela Secretaria em 2016. Constatou-se que a despesa com pessoal da SEPLAN equivale a 1,41% da despesa com pessoal (elementos 04 e 11) da Prefeitura de João Pessoa, cujo montante foi de R\$749.545.098,17.
6. Em consulta ao SAGRES, observou-se o registro de 16 procedimentos licitatórios, conforme quadro abaixo:

Procedimentos Licitatórios		
Modalidade	Quantidade	%
Concorrência	10	83,33%
Inexigibilidade	1	8,33%
Tomada de Preços	1	8,33%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100,00%</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04941/17

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 05448/17).
8. Durante o exercício, vigoraram 26 convênios indicados às fls. 103/107.
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;
- **Contratação por dispensa de licitação em desconformidade com a Lei 8.666/93**, conforme item 8;
- **Ausência de informações referentes a contratos na PCA e no TRAMITA**, contrariando a RN-TC-03/2010, conforme item 9;
- **Ausência de informações referentes aos convênios**, contrariando a RN-TC-03/2010, conforme item 10;
- **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, os Gestores responsáveis foram devidamente notificados, apresentando, depois de deferido pedido de prorrogação de prazo em Decisão Singular DS1 - TC 00046/19 (fls. 247/249), defesa por meio do Documento TC 48479/19 (fls. 264/720).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 728/744), da lavra do Chefe de Departamento, ACP Sebastião Taveira Neto, apontando a permanência das seguintes eivas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04941/17*

- Elaboração de Lei Orçamentária em desconformidade com a realidade da execução orçamentária – item 1.0 deste Relatório;
- Ausência de informações referentes a contratos na PCA e no TRAMITA, contrariando a RN-TC-03/2010 – item 3.0 deste Relatório;
- Ausência de informações referentes aos convênios, contrariando a RN-TC-03/2010 – item 4.0 deste Relatório;
- Alto percentual de gastos com Contratações por Tempo Determinado, violando o princípio do concurso público – item 5.0 deste Relatório;
- Não envio de documentos exigidos pela RN-TC-03/2010.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 747/752), opinou da seguinte forma:

**1. PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS** da Prestação de Contas de Gestão de **Zennedy Bezerra e Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira**, os quais geriram a **Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa ao longo do exercício financeiro de 2016, com APLICAÇÃO DA MULTA** prevista no art. 56, VIII, da Lei Orgânica desta Corte (descumprimento de Resolução Normativa).

**2. PELA RECOMENDAÇÃO À ATUAL GESTÃO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** quanto às falhas apuradas nestes autos, especialmente para que adote providências tendentes a evitar a reincidência dos fatos apurados nestes autos em futuras Prestações de Contas, inclusive quanto à melhoria da execução orçamentária da Pasta;

**4. PELA COMUNICAÇÃO AO PREFEITO MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA** no tocante às deficiências da gestão de pessoal da SEPLAN, exortando-o a adotar as medidas jurídicas cabíveis para a correta estruturação funcional do órgão, mediante efetivo planejamento, abarcando também os demais órgãos da Administração.

Seguidamente, o processo foi agendado para a presente sessão, com intimações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04941/17

**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>

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

<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 04941/17

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

A Unidade Técnica apontou a execução do orçamento em 13,27% da despesa inicialmente fixada, sem a devida justificativa e indicando ausência de planejamento (fl. 176).

A defesa alegou, em síntese (fls. 265/266) que *“a SEPLAN não possui receitas próprias para executar a totalidade dos 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, o poder executivo emitiu o Decreto Municipal nº 8.443/2015 (Doc. 01), determinando o contingenciamento de despesas para os órgãos integrantes da administração direta e indireta (que até o exercício de 2016 não tinha sido revogado), devido às dificuldades econômicas vividas pelo País, afetando, assim, a execução orçamentária não só da SEPLAN, mas de todos os órgãos municipais”*.

A Unidade Técnica (fl. 730) 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 13,27%, foi executado”*. Acrescentou que *“estamos analisando o Órgão Central do Planejamento municipal, e como demonstra os números houve uma super estimativa da despesa autorizada”*.

O Ministério Público (fl. 750) entendeu que *“o caso concreto demanda específica recomendação à atual gestão da Secretaria no sentido de melhorar o planejamento administrativo por meio de providências adotadas em parceria com a Chefia do Poder Executivo Municipal (técnicas de gestão pública voltadas ao atingimento de resultados), objetivando melhorar a execução orçamentária, máxime em se tratando de uma Pasta que detém competência legal para coordenar o processo de elaboração e revisão da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual (fl. 175)”*.

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 2016 no Município de João Pessoa. Segundo a Prestação de Contas do Exercício de 2016, Processo TC 05448/17 (Acórdão APL - TC 00596/19), a previsão das receitas foi de R\$2.550.411.094,00, enquanto a arrecadação foi de R\$1.885.064.648,74 correspondendo a 73,91% das receitas previstas no orçamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 04941/17*

A situação descrita, certamente, impactou na realização dos programas e ações da Secretaria de Planejamento do Município, que teve previsão de gastos de R\$152.973.960,00 (fl. 176), mas foram realizados R\$23.626.431,55, havendo um contingenciamento de 84,56% das despesas. Foi noticiado pela defesa o contingenciamento pelo Decreto Municipal 8.443/2015, que vigou ainda em 2016.

O fato da SEPLAN coordenar o processo de elaboração do orçamento não representa gravame no contexto do fato. É que esse fenômeno foi observado em várias Secretarias do Município, conforme outros processos já apreciados e julgados. Estranho seria se os contingenciamentos, enquanto correções de rumo durante a execução, também não tivessem ocorrido na Pasta coordenadora do planejamento.

Em todo caso, cabe **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 de informações dos contratos ao Tribunal de Contas.**

**Não envio completo de informações dos convênios.**

**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 (fls. 734 e 742), 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 (fl. 180) indicou que do total empenhado a título de pessoal e encargos sociais no montante de R\$10.538.563,05, 41,55% (R\$4.378.842,27) corresponderam a pagamentos com contratação por tempo determinado. Ao final entendeu que o percentual era elevado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04941/17

O interessado alegou que a SEPLAN não possui, entre suas competências e atribuições, atos relacionados ao recrutamento e seleção do quadro de pessoal do Poder Executivo. Ainda informou sobre vários concursos realizados pela gestão municipal (fls. 273/279).

Ao analisar a defesa, a Auditoria observou “*nos argumentos defensórios o reconhecimento da irregularidade apontada, ao tempo em que cita ações que vão minimizar o fato em exercícios posteriores. Desta forma, no entendimento desta Auditoria, neste exercício analisado, a irregularidade existiu e fica mantida*”.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 751/752):

*“Nesta questão, este Parquet entende que não deve haver responsabilização dos gestores em causa, porquanto, nos termos da Constituição Federal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”), cabe ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para dar início ao processo legislativo que vise à criação de cargos, funções ou empregos públicos no âmbito da Administração Direta e Autárquica.”*<sup>3</sup>

*Assim sendo, este Tribunal pode expedir comunicação ao Chefe do Executivo de João Pessoa, cientificando-o a respeito da situação detectada, exortando-o a adotar as medidas jurídicas cabíveis para resolver o quadro apurado, não só no âmbito da SEPLAN, mas em todas as Secretarias que integram a estrutura administrativa da Prefeitura da Capital.”*

Sobre a temática, deve-se ponderar, em suma, que, relativamente ao preenchimento dos quadros da Administração, a responsabilidade é do Chefe do Executivo, tanto que este Tribunal quando examina uma prestação de contas percorre esta e 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):

---

<sup>3</sup> Nesse sentido o STF: lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria. (ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010; ADI 2.801, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 5-6-2009; ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-2-2009, Plenário, DJE de 29-5-2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 04941/17

**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-PB<sup>1</sup>** (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).

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

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** à atual gestão da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa 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 04941/17*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04941/17**, referentes ao exame das contas anuais, oriundas da **Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa - SEPLAN**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade do Senhor ZENNEDY BEZERRA (01/01 a 02/04) e da Senhora DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA (03/04 a 31/12), **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** à atual gestão da Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa 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), 02 de fevereiro de 2021.

Assinado 2 de Fevereiro de 2021 às 17:22



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

Assinado 3 de Fevereiro de 2021 às 11:25



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO