



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2014

Responsável: Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito)

Procurador: Ademar Azevedo Régis (OAB/PB 10237)

Procurador: Thaciano Rodrigues de Azevedo (OAB/PB 16073)

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

Contadora: Rosário de Fátima de Lima Montenegro Cabral (CRC/PB 4395/O)

Contador: Ronilli Pacelli Araújo de Oliveira (CRC/PB 8598/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de João Pessoa. Exercício de 2014. Competência prevista na CF, art. 71, incisos IV e IX, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso III, e art. 45, para proceder inspeções, por iniciativa própria, e assinar prazo que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Déficit orçamentário. Atendimento parcial da LRF. Falhas formais em procedimentos e registros. Recomendação. Expressiva quantidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Prazo para comprovar a legalidade ou promover as medidas competentes.

**ACÓRDÃO APL – TC 00361/19****RELATÓRIO**

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor Luciano Cartaxo Pires de Sá, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2014**.
2. Com a apresentação desta PCA (fls. 2/9031) e a inserção dos documentos de fls. 9112/9198, foi elaborado o **Relatório Inicial** de fls. 9199/9890, da lavra dos Auditores e das Auditoras de Contas Públicas ACP Daniela Ferreira da Silva, ACP Renato Sérgio Valença Pascoal, ACP Mirela Marques Alves Pimentel e ACP Liliane Pinto Correia (subscrito pelo Auditor de Contas Públicas ACP Evandro Claudino de Queiroga – Chefe de Departamento), com as colocações e observações a seguir resumidas:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

- 2.1. Apresentação da prestação de contas no prazo legal, em desconformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010, com ausência de cópias de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais e dados incompletos na relação de convênios realizados no exercício;
- 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2014) o Município de **João Pessoa** possuía 780.738 habitantes, sendo 766.708 habitantes da zona urbana e 14.030 habitantes da zona rural, correspondendo a 98,2% e 1,8%, respectivamente;
- 2.3. A **lei orçamentária anual** (Lei 12.753/2014) estimou a receita em R\$2.293.513.330,00 e fixou a despesa em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$688.053.999,00, correspondendo a 30% da despesa fixada na LOA;
- 2.4. Foram **abertos** créditos adicionais suplementares no montante de R\$682.558.581,07 dos quais R\$103.365.575,05 sem indicação das fontes de recursos, sendo utilizados R\$274.109.659,11. Também foram abertos créditos adicionais especiais na cifra de R\$55.320.012,74, dos quais R\$36.127.029,87 sem autorização legislativa;
- 2.5. A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$1.758.797.311,73 já considerados os ajustes relativos à administração indireta (R\$1.028.077,60), sendo R\$1.721.311.345,21 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$128.220.650,71 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$38.514.044,12 em receitas de **capital**;
- 2.6. A **despesa executada** totalizou R\$1.771.726.396,38, também realizados os ajustes (R\$14.706.919,27), sendo R\$47.591.147,20 a cargo do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$1.605.448.837,84 (R\$47.298.087,57 pelo Poder Legislativo) em despesas **correntes** e R\$151.570.639,27 (sendo R\$293.059,63 pelo Poder Legislativo) em despesas de **capital**;
- 2.7. O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **déficit** equivalente a 0,73% (R\$12.929.084,65) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$317.762.824,21, exclusivamente em bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **déficit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$25.571.790,89;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

- 2.8.** Foram realizados 385 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$361.605.281,68 e, de acordo com o TRAMITA, enviados ao TCE/PB aqueles exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 02/2011, não havendo indicação, por parte da Auditoria, de despesas sem licitação;
- 2.9.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$98.026.797,09, correspondendo a 5,53% da despesa orçamentária do Poder Executivo;
- 2.10.** Os **subsídios** percebidos pela Prefeito foram de R\$286.000,00, já os do Vice-Prefeito foram de R\$220.000,00, sendo indicado excessos de R\$22.000,00 para cada um;

**2.11. DESPESAS CONDICIONADAS:**

- 2.11.1. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$77.689.224,38, correspondendo a **49,47%** dos recursos do FUNDEB (R\$157.050.883,03) na remuneração do magistério da educação básica. Na complementação de instrução à fl. 30525, o valor aplicado e o percentual foram ajustados para R\$114.173.874,56 e **72,7%**, respectivamente. O saldo do FUNDEB não comprometido ao final do exercício foi de R\$0,00 (0% das receitas do Fundo) atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07;
- 2.11.2. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$213.883.843,57, correspondendo a **19,76%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$1.082.163.296,22. Na complementação de instrução à fl. 30528, o valor aplicado e o percentual foram ajustados para R\$276.847.828,47 e **25,58%**, respectivamente;
- 2.11.3. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$168.067.074,78, correspondendo a **15,74%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT, menos deduções legais (R\$1.067.845.824,11);
- 2.11.4. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$723.790.858,07 correspondendo a **43,18%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$1.676.239.886,26;
- 2.11.5. Pessoal (Ente):** gastos com pessoal do Município, após a inclusão das despesas do Poder Legislativo, no montante de R\$30.844.936,91, e da diferença positiva entre os gastos com inativos e as contribuições, na cifra de R\$54.919.584,91, totalizou R\$809.555.379,89, correspondendo a **48,3%** da RCL;
- 2.11.6.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **56,08%** e o do Executivo para **50,56%**;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

2.12. Ao final do exercício, o **quadro de pessoal** do Poder Executivo era composto de 28.131 servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo                                    | Jan   | AV%    | Abr        | AV%    | Ago        | AV%    | Dez        | AV%    | Jan/Dez<br>AH% |
|--------------------------------------------------|-------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|----------------|
| À Disposição                                     | 144   | 0,44   | 137        | 0,38   | 134        | 0,36   | 135        | 0,36   | -6,25          |
| Comissionado                                     | 1418  | 4,33   | 1395       | 3,82   | 1400       | 3,78   | 1414       | 3,78   | -0,28          |
| Contratação por excepcional<br>interesse público | 12979 | 39,64  | 16596      | 45,43  | 17296      | 46,66  | 17837      | 47,69  | 37,43          |
| Efetivo                                          | 12938 | 39,51  | 13071      | 35,78  | 12868      | 34,71  | 12574      | 33,62  | -2,81          |
| Eletivo                                          | 29    | 0,09   | 29         | 0,08   | 28         | 0,08   | 28         | 0,07   | -3,45          |
| Função de confiança                              | 2     | 0,01   | 3          | 0,01   | 3          | 0,01   | 3          | 0,01   | 50,00          |
| Inativos / Pensionistas                          | 5235  | 15,99  | 5302       | 14,51  | 5343       | 14,41  | 5414       | 14,47  | 3,42           |
| T O T A L                                        | 32745 | 100,00 | -<br>29003 | 100,00 | -<br>28464 | 100,00 | -<br>28131 | 100,00 | 14,23          |

2.13. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

2.14. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em junho de 2014, conforme Processo TC 11388/14, tendo a Auditoria com base nos critérios legais elaborado o quadro a seguir (fls. 4/8 do mencionado processo):

| NOTA PELA METODOLOGIA DO TCE-PB                 | Pontuação<br>Máxima | PONTOS | NOTA |
|-------------------------------------------------|---------------------|--------|------|
| 1 - CONTEÚDO                                    | 1.400               | 875    | 6,25 |
| 2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO | 700                 | 270    | 3,86 |
| 3 - USABILIDADE                                 | 700                 | 535    | 7,64 |
| PONTUAÇÃO TOTAL                                 | 2.800               | 1.680  | 6,00 |

2.15. A **dívida municipal** ao final do exercício correspondia a **R\$535.068.727,66**, representando 31,92% da receita corrente líquida, dividindo-se nas proporções de 50,19% (R\$268.555.173,32) e 49,81% (R\$266.513.554,34), entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Todavia, conforme o SAGRES houve ajuste de R\$85.833.427,61, ficando a dívida fundada em R\$180.680.126,73:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

|                                               |                      |
|-----------------------------------------------|----------------------|
| Dívida Municipal                              |                      |
| Total da Dívida Consolidada:                  | 266.513.554,34       |
| Dedução                                       | 85.833.427,61        |
| Total da Dívida Consolidada Líquida Ajustada: | 180.680.126,73       |
| Limite da Dívida (120%) da RCL:               | 120 2.011.487.863,51 |
| Valor Ultrapassado:                           | 0,00                 |

Os principais componentes da dívida fundada são:

| Especificação                                          | Valor informado (R\$) | Valor Constatado (R\$) |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Precatórios                                            | 51.415.801,70         | 95.911.906,21          |
| Previdência (RGPS)                                     | 90.156.104,69         | 90.156.104,69          |
| Previdência (RPPS)                                     | 0,00                  | 0,00                   |
| Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto    | 0,00                  | 5.232.405,95           |
| Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica | 0,00                  | 112.501,92             |
| Outras                                                 | 75.103.636,47         | 75.103.636,47          |

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

Com relação aos limites legais, tem-se que:

| Especificação                     | Apurado        |       | Limite           |        |
|-----------------------------------|----------------|-------|------------------|--------|
|                                   | Valores (R\$)  | %RCL  | Valor (R\$)      | %RCL   |
| Dívida Consolidada Líquida        | 180.680.126,73 | 10,78 | 2.011.487.863,51 | 120,00 |
| Concessões de Garantias           | 0,00           | 0,00  | 0,00             | 0,00   |
| Operações de Crédito (exceto ARO) | 0,00           | 0,00  | 0,00             | 0,00   |
| Operações ARO*                    | 0,00           | 0,00  | 0,00             | 0,00   |

Fontes: PCA e Constatações da Auditoria

**2.16. Repasse ao Poder Legislativo** no montante de R\$48.944.443,21, representando 4,86% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 104,14% do valor fixado no orçamento (R\$47.000.000,00);

**2.17.** Em relação à temática **previdenciária**, foram observados os seguintes pontos:

**2.17.1.** O Município possui **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, tendo sido recolhidas obrigações patronais no montante de R\$43.324.878,14 para uma folha de pagamento que somou R\$328.760.267,48, excluídos os valores referentes às folhas sob o RGPS, abaixo da estimativa de R\$72.327.258,85 em R\$29.002.380,71;

**2.17.2.** Quanto ao **Regime Geral de Previdência Social** administrado pelo **Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS**, os recolhimentos patronais totalizaram R\$39.212.810,00, estando R\$7.098.538,19 **abaixo** da estimativa de R\$46.311.348,19. Houve também pagamento de valores referentes a parcelamentos no valor de R\$7.125.889,58, conforme dados colhidos junto ao SAGRES;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC 04682/15

**2.18.** Houve registro das seguintes **denúncias** neste Tribunal relativa ao exercício em análise, conforme o TRAMITA:

#### **PROCESSO 03849/15**

Trata de denúncia relativa a 2014 no tocante ao aumento abusivo de preços com serviços de montagens, aluguel e desmontagens de arquibancadas nas festividades promovidas pelo Município. O referido processo encontra-se em fase de defesa na DILIC.

#### **PROCESSO 01846/15 - Anexado (Ao Proc. 17254/14)**

Denúncia acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico/Presencial n. 04-105/2014 (objeto: instalação de adereços das festividades natalinas). O referido processo encontra-se em fase de defesa.

#### **PROCESSO 15515/14**

Denúncia relativa a 2014 no tocante à incompatibilidade com a lei Municipal nº 8.666/93, a imposição legislativa da Lei Ordinária Municipal nº 5.738/1988, alterada pela Lei Ordinária Municipal nº 11649/2009, a qual criou para os entes públicos (Municipal, Estadual e Federal) a obrigação de aquisição, por meio de licitação, na modalidade concurso, de obra de arte a ser incorporada aos eventuais projetos de construção de prédios públicos localizados no Município de João Pessoa/PB. O referido processo encontra-se na SECPL após determinação proferida no ACÓRDÃO APL TC 00367/2016 de arquivamento.

#### **PROCESSO 07110/14 (Ao Proc. 00103/14)**

Denúncia relativa a 2014 sobre gastos com a implantação e manutenção de medidores de velocidade nas avenidas da cidade. Foi anexado ao Proc. 00103/14 para elaboração de Complementação de Instrução.

#### **PROCESSO 02836/14**

Denúncia relativa a 2014 sobre divergência salarial entre os servidores públicos municipais ativos e inativos. O referido processo encontra-se na DIGEP em fase de instrução inicial.

#### **Documento de Denúncia (30688/15) - Anexado (Ao Proc. 04700/15)**

Denúncia supostas irregularidades relacionadas ao Pregão Presencial nº 04-078/2014. O presente documento foi juntado ao Processo TC 04700/15, referente à PCA da Secretaria de Administração do Município de João Pessoa/2014, para subsidiar análise desta Secretaria.

#### **Documento de Denúncia (06314/15) - Anexado (Ao Doc. 40505/15)**

Denúncia acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Eletrônico 43/2013.

Por se tratar de mesma matéria os referidos documentos foram anexados ao Processo TC 06533/15 que trata da PCA da Secretaria de Saúde Municipal/2014.

#### **Documento de Denúncia (03737/15)**

Denúncia acerca de supostas irregularidades no Processo Seletivo realizado pela PM de João Pessoa com objetivo de contratação de professores para o Programa PROJOVEM. Com base no relatório do Secretário da Ouvidoria foi determinado o arquivamento do documento.

#### **Documento de Denúncia (64737/14) - Anexado (Ao Proc. 01844/15)**

Denúncia acerca de suposto acúmulo ilegal de cargo público pelo servidor João Almeida de Carvalho Júnior. No Acórdão AC1-TC 02350/16, foi determinado a devolução aos cofres do Município de valor representativo da despesa irregular, bem como, foi determinado o arquivamento dos autos.

**2.19.** Foram realizadas **diligências in loco** no Município, com vistas a verificações referentes ao exercício de 2014 em 17/08/2015 e 01/02/2016;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

**2.20.** Ao término da análise enviada, a Auditoria apontou a **ocorrência** de irregularidades no relatório inicial, ali listadas.

3. Devidamente **citados**, o Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Prefeito) e o Senhor RONILLI PACELLI ARAÚJO DE OLIVEIRA (Contador) pediram e obtiveram prorrogação de prazo (fls. 9907/9908), e apresentaram defesas de fls. 9909/21368 e 21371/21376.
4. Analisada a **defesa** e os documentos, a Auditoria, em relatório de fls. 21386/21440, da lavra do ACP José Trajano Borge Filho (subscrito pelo Chefe de Divisão ACP Sebastião Taveira Neto), concluiu pela permanência de máculas transcritas na conclusão do mencionado relatório inicial.
5. Devido à informação apresentada pelo Gestor de que a Contadora Geral à frente da Contabilidade do Município de João Pessoa, em 2014, foi a Senhora ROSÁRIO DE FÁTIMA DE LIMA MONTENEGRO, houve nova notificação do Prefeito e dos Contadores, para pronunciarem-se acerca da eiva relativa a disponibilidades financeiras não comprovadas (item 17.4 do relatório inicial da Auditoria e fls. 21393/21397 do relatório de análise de defesa).
6. Foram anexados documentos às fls. 21469/29347, 29351/30190 e 30192/30194, sendo examinados pelo Órgão Técnico que, em relatório da lavra da ACP Juliana de Lourdes Melo Ferreira, com revisões da Chefe de Divisão ACP Maria Carolina Cabral da Costa e do Chefe de Departamento ACP Sebastião Taveira Neto (fls. 30198/30216), consignaram-se as seguintes máculas:
  - 6.1. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes;
  - 6.2. Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa;
  - 6.3. Disponibilidades financeiras não comprovadas no valor de R\$9.611.098,04 (irregularidade afastada na complementação de defesa - fls. 30198/30216);
  - 6.4. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos;
  - 6.5. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
  - 6.6. Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC 04682/15

- 6.7. Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação; (irregularidade afastada na complementação de defesa - fls. 30198/30216);
  - 6.8. Pagamento de subsídios ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal;
  - 6.9. Não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério;
  - 6.10. Ausência de transparência em operação contábil;
  - 6.11. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
  - 6.12. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;
  - 6.13. Omissão de valores da dívida fundada;
  - 6.14. Não recolhimento de contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
  - 6.15. Irregularidade remanescente do processo de transparência pública – Processo TC 11388/14.
7. Instado a se pronunciar, o **Ministério Público de Contas**, em parecer de fls. 30256/30275, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, opinou pela: **7.1.** emissão de parecer contrário e irregularidade das contas de gestão com declaração de atendimento parcial da LRF; **7.2.** aplicação de multa; **7.3.** representação; e **7.4** recomendação.
  8. Em Decisão Singular DSPL – TC 00069/18 (fls. 30276/30275), concedeu-se o prazo de 30 (trinta) dias ao Prefeito, para adoção de providências no sentido de encaminhar a este Tribunal os demonstrativos com informações segregadas da folha de pagamento de pessoal do magistério, vinculada à Educação do Município, indicando os empenhos referentes a tais despesas e contas bancárias debitadas, determinando a Auditoria o reexame da matéria.
  9. Apresentados os elementos (fls. 30286/30513) e procedido o reexame, o Órgão Técnico, em relatório de fls. 30520/30529, de autoria do ACP Luzemar da Costa Martins, com a chancela do ACP Sebastião Taveira Neto, concluiu que as aplicações de recursos do FUNDEB no Magistério alcançaram 72,7% e as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiram 25,58% das receitas de impostos e transferências na mesma natureza.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 04682/15*

10. Cota do MPC, da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 30532/30537), solicitando a intimação do Prefeito para esclarecer se houve pagamentos a agentes políticos e/ou comissionados com recursos do FUNDEB no exercício de 2014, especificamente por força do texto descritivo das notas de empenho 0100605, 0100723, 0100841 e 0101316, excluídos dos gastos com o magistério pela Auditoria, ou se houve uma incorreta classificação da despesa.
11. Em 12/04/2019 houve a redistribuição dos autos a esta Relatoria, por motivo de foro íntimo verberado pelo Relator de origem, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão.
12. O processo recebeu complemento de instrução de fls. 30541/30547 pelos mesmos ACPs Luzemar da Costa Martins e Sebastião Taveira Neto, esclarecendo a matéria sem a necessidade de nova notificação ao Gestor.
13. Nova cota do Ministério Público de Contas, também pela mesma Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 30550/30555), concluiu nos seguintes termos:

Por fim, apesar de o Alcaide de João Pessoa ter afastado as irregularidades relativas à não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério e à não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, mantiveram-se as demais eivas, não devendo, portanto, ser alterada a conclusão meritória, presente às fls. 30274/30275, com exceção da parte da recomendação relativa a essas duas não conformidades com o ordenamento jurídico pátrio, a ser excluída, passando-se a baixar recomendação expressa da correta classificação contábil e histórico dos empenhos.

14. O referido gestor obteve os seguintes **resultados** em exercício anterior, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

**Exercício 2013:** Processo TC 04582/14. Parecer PPL – TC 00029/16 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00126/16 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **recomendação e comunicação**).

15. O processo foi **agendado** para a presente sessão, com as intimações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

### **VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.”* (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc.** atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).*

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR Prefeito, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).** Revelam o cumprir do orçamento, dos **planos de governo, dos programas governamentais**, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

*enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de **administradores e gestores públicos**, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de **débito e multa** (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o **Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido**". (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*

No caso da presente prestação de contas, depreende-se que Prefeito de João Pessoa exercita a função política de conduzir a gestão através do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, atraindo a emissão de parecer prévio. Já as funções administrativas de captar receitas e ordenar despesas cabem aos seus auxiliares dirigentes de órgãos e entidades do Município, cujas prestações de contas são processadas em apartado para fins de julgamento.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

### **Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes.**

Conforme levantamento produzido pelo Órgão Técnico, foram abertos R\$103.365.575,05 sem fontes de recursos suficientes para cobertura.

Como requisito para o controle da despesa, a Lei 4.320/64 regula o procedimento adequado para a autorização, abertura e utilização de créditos adicionais, *in verbis*:

*Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

*I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*

*II – os provenientes de excesso de arrecadação;*

*III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;*

*IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.*

*§ 2º. Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

*§ 3º. Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*

*§ 4º. Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.*

Na defesa apresentada de fls. 9909/21368, se alega a existência de excesso de arrecadação não considerado no relatório inicial, no montante de R\$111.395.233,36 (quadro às fls. 9914/9915). Todavia, os excessos foram indicados, tomando as receitas envolvidas de forma individual, não podendo ser consideradas para fins de abertura de créditos adicionais, em vista de que, no total, a receita arrecadada foi menor que a prevista.

A abertura e utilização de créditos adicionais sem o cumprimento da forma legal constituem atos ilícitos, porque realizadas contrariamente ao disposto na legislação financeira. A necessidade de prévia autorização legislativa, para a utilização de créditos ordinários e adicionais,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

insere-se no rol de instrumentos tendentes à concretude dos princípios republicados da harmonia e independência dos Poderes públicos, bem como festeja o sistema de freios e contrapesos inerente ao controle das atividades estatais.

No entanto, conforme atestado pela Auditoria no relatório inicial, o volume aberto não foi utilizado em sua totalidade. A utilização propriamente dita dos créditos adicionais teve a devida cobertura de recursos, sem comprometer assim o equilíbrio orçamentário do Ente, vez que foram utilizados créditos orçamentários no total de R\$274.109.659,11 para fontes de recursos de R\$579.193.006,02.

Embora não se trate de uso de crédito adicional sem fonte de recursos, a abertura de créditos adicionais sem fonte adequada deve ser combatida, cabendo as devidas **recomendações**.

### **Abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem autorização legislativa.**

A Auditoria indicou a abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa em vista de haver autorização para R\$19.192.982,87, tendo sido abertos R\$55.320.012,74.

Durante o exercício financeiro, o Poder Executivo pode solicitar ao Legislativo o acréscimo das dotações orçamentárias. Esses acréscimos, quando autorizados, serão, então, adicionados ao orçamento corrente. Por isso, tais adições chamam-se de **créditos adicionais**.

A lei orçamentária anual pode incluir autorização para abertura de créditos adicionais até determinado montante, a fim de tornar mais ágil a gestão orçamentária e financeira. Os créditos adicionais classificam-se, segundo sua finalidade, em:

- Créditos suplementares;
- Créditos especiais;
- Créditos extraordinários.

Os créditos suplementares destinam-se a reforçar uma dotação já existente no orçamento do exercício financeiro corrente, com idêntica vigência, sendo abertos por decreto, mas autorizados por lei.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC 04682/15

Os créditos especiais destinam-se a criar uma dotação não existente no orçamento do exercício financeiro corrente. São também abertos por decreto, mas autorizados por lei específica.

No caso, a Auditoria verificou, com base no SAGRES relatório, que foram abertos créditos especiais no montante de R\$55.320.012,74, sendo autorizados R\$19.192.982,87. Vejamos:

| Créditos Orçamentários | Autorizados (R\$)     | Abertos (R\$)         | Abertos sem Autorização (R\$) |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| <b>Suplementares</b>   | <b>688.053.999,00</b> | <b>627.238.568,33</b> | <b>0,00</b>                   |
| <b>Especiais</b>       | <b>19.192.982,87</b>  | <b>55.320.012,74</b>  | <b>36.127.029,87</b>          |
| <b>Extraordinário</b>  | <b>R\$ 0,00</b>       | <b>0,00</b>           | <b>R\$ 0,00</b>               |
| <b>Totais</b>          | <b>707.246.981,87</b> | <b>682.558.581,07</b> | <b>36.127.029,87</b>          |

Tal informação também consta no SAGRES municipal, porém com valor total divergente, conforme quadro a seguir:

| Classificação                 | Orçado               | Suplementar        | Especial          | Extraordinário | Anulação           | Autorizado           | Empenhado          | Não Autorizado | Dotação Disponível   | Utilizado          |
|-------------------------------|----------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------|----------------------|--------------------|
| 25103.27.812.5489.4115.4.4.90 | 20.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 20.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25103.27.812.5490.4105.3.3.90 | 70.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 67.120,00          | 2.880,00             | 2.870,40           | 0,00           | 9,60                 | 0,00               |
| 25103.27.812.5490.4105.4.4.90 | 20.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 20.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25103.27.812.5493.4188.3.3.50 | 4.100,00             | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 4.000,00           | 100,00               | 0,00               | 0,00           | 100,00               | 0,00               |
| 25103.27.812.5493.4188.3.3.90 | 1.459.500,00         | 1.666.100,00       | 0,00              | 0,00           | 2.043.120,00       | 1.082.480,00         | 996.318,00         | 0,00           | 86.162,00            | 0,00               |
| 25103.27.812.5493.4188.4.4.90 | 825.100,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 638.000,00         | 187.100,00           | 129.887,00         | 0,00           | 57.213,00            | 0,00               |
| 25103.27.812.5520.4192.3.3.50 | 1.200,00             | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 1.000,00           | 200,00               | 0,00               | 0,00           | 200,00               | 0,00               |
| 25103.27.812.5520.4192.3.3.90 | 79.800,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 79.000,00          | 800,00               | 0,00               | 0,00           | 800,00               | 0,00               |
| 25103.27.812.5520.4192.4.4.90 | 20.500,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 20.000,00          | 500,00               | 0,00               | 0,00           | 500,00               | 0,00               |
| 25103.27.812.5527.4245.3.3.50 | 1.000,00             | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 1.000,00           | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25103.27.812.5527.4245.3.3.90 | 149.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 141.000,00         | 8.000,00             | 8.000,00           | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25103.27.812.5527.4245.4.4.90 | 50.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 50.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5424.2961.3.3.90 | 60.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 46.100,00          | 13.900,00            | 13.900,00          | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5424.2961.4.4.90 | 30.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 30.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5475.4108.3.3.50 | 10.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 10.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5475.4108.3.3.90 | 50.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 50.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5475.4108.4.4.90 | 10.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 10.000,00          | 0,00                 | 0,00               | 0,00           | 0,00                 | 0,00               |
| 25104.27.812.5476.4109.3.3.90 | 100.600,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 100.000,00         | 600,00               | 0,00               | 0,00           | 600,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5476.4109.4.4.90 | 50.200,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 21.700,00          | 28.500,00            | 28.300,00          | 0,00           | 200,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5480.4110.3.3.90 | 30.400,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 28.500,00          | 1.900,00             | 1.500,00           | 0,00           | 400,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5480.4110.4.4.90 | 40.200,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 200,00               | 0,00               | 0,00           | 200,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5481.4111.3.3.90 | 75.400,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 75.000,00          | 400,00               | 0,00               | 0,00           | 400,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5481.4111.4.4.90 | 40.150,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 150,00               | 0,00               | 0,00           | 150,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5482.4112.3.3.90 | 50.900,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 50.000,00          | 900,00               | 0,00               | 0,00           | 900,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5482.4112.4.4.90 | 40.100,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 100,00               | 0,00               | 0,00           | 100,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5483.4114.3.3.90 | 50.400,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 50.000,00          | 400,00               | 0,00               | 0,00           | 400,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5483.4114.4.4.90 | 40.100,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 100,00               | 0,00               | 0,00           | 100,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5484.4113.3.3.90 | 125.400,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 70.180,00          | 55.220,00            | 54.820,00          | 0,00           | 400,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5484.4113.4.4.90 | 40.100,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 100,00               | 0,00               | 0,00           | 100,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5526.4238.3.3.50 | 5.100,00             | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 5.000,00           | 100,00               | 0,00               | 0,00           | 100,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5526.4238.3.3.90 | 50.500,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 50.000,00          | 500,00               | 0,00               | 0,00           | 500,00               | 0,00               |
| 25104.27.812.5526.4238.4.4.90 | 40.500,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 40.000,00          | 500,00               | 0,00               | 0,00           | 500,00               | 0,00               |
| 26101.18.542.5552.1503.3.3.90 | 1.300.000,00         | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 19.500,00          | 1.280.500,00         | 267.995,51         | 0,00           | 1.012.504,49         | 0,00               |
| 26101.18.542.5552.1503.4.4.90 | 1.500.000,00         | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 99.800,00          | 1.400.200,00         | 0,00               | 0,00           | 1.400.200,00         | 0,00               |
| 26101.4.122.5552.1501.3.3.90  | 444.350,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 13.850,00          | 430.500,00           | 0,00               | 0,00           | 430.500,00           | 0,00               |
| 26101.4.122.5552.1501.4.4.90  | 2.000.000,00         | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 139.800,00         | 1.860.200,00         | 0,00               | 0,00           | 1.860.200,00         | 0,00               |
| 26101.4.129.5130.1064.3.3.90  | 1.080.000,00         | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 7.700,00           | 1.072.300,00         | 0,00               | 0,00           | 1.072.300,00         | 0,00               |
| 26101.4.129.5130.1221.3.3.90  | 100.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 9.900,00           | 90.100,00            | 0,00               | 0,00           | 90.100,00            | 0,00               |
| 26101.4.129.5130.1221.4.4.90  | 600.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 59.900,00          | 540.100,00           | 0,00               | 0,00           | 540.100,00           | 0,00               |
| 26101.4.129.5130.1222.3.3.90  | 80.000,00            | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 7.900,00           | 72.100,00            | 0,00               | 0,00           | 72.100,00            | 0,00               |
| 26101.4.129.5130.1228.4.4.90  | 600.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 59.900,00          | 540.100,00           | 0,00               | 0,00           | 540.100,00           | 0,00               |
| 26101.4.130.5130.1305.3.3.90  | 110.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 10.800,00          | 99.200,00            | 0,00               | 0,00           | 99.200,00            | 0,00               |
| 26101.4.451.5552.1502.3.3.90  | 300.000,00           | 0,00               | 0,00              | 0,00           | 19.500,00          | 280.500,00           | 0,00               | 0,00           | 280.500,00           | 0,00               |
| Registros: 1658               | R\$ 2.293.513.330,00 | R\$ 378.188.360,66 | R\$ 33.607.471,71 | R\$ 0,00       | R\$ 376.983.343,02 | R\$ 2.328.325.819,35 | R\$ 996.051.095,34 | R\$ 1.467,88   | R\$ 1.322.276.191,89 | R\$ 192.827.892,62 |

Nos demonstrativos enviados, juntamente com a PCA (fls. 671/672), é informada a soma dos decretos referentes à abertura de créditos especiais de R\$22.762.315,69 e este foi o argumento apresentado na defesa para justificar o fato.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Todavia, o interessado não justificou as diferenças entre o que consta no SAGRES e o apresentado com a PCA, inclusive a numeração dos decretos de abertura constantes nos documentos de fls. 671/672 e valores diferentes apresentados no SAGRES, conforme demonstrado a seguir:

## PCA

| Decreto      | Valor                |
|--------------|----------------------|
| 8.157/14     | 3.050.000,00         |
| 8.197/14     | 14.966.813,00        |
| 8.200/14     | 3.569.332,82         |
| 8.256/14     | 77.142,50            |
| 8.310/14     | 618.027,37           |
| 8.336/14     | 75.000,00            |
| 8.380/14     | 406.000,00           |
| <b>Total</b> | <b>22.762.315,69</b> |

## SAGRES

| Decreto      | Valor                |
|--------------|----------------------|
| 8.140/14     | 232.586,90           |
| 8.157/14     | 3.050.000,00         |
| 8.200/14     | 1.022.632,16         |
| 8.202/14     | 2.014.766,32         |
| 8.209/14     | 300.000,00           |
| 8.254/14     | 2.525.000,00         |
| 8.256/14     | 77.142,50            |
| 8.270/14     | 23.905.073,83        |
| 8.346/14     | 480.000,00           |
| <b>Total</b> | <b>33.607.201,71</b> |

Ao analisar os decretos enviados na defesa, constata-se que alguns colhidos pelo SAGRES como abertura de créditos especiais se referem na realidade a créditos suplementares. Quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

| Decreto      | Valor                |
|--------------|----------------------|
| 8.140/14     | 232.586,90           |
| 8.202/14     | 2.014.766,32         |
| 8.209/14     | 300.000,00           |
| 8.254/14     | 2.525.000,00         |
| 8.270/14     | 23.905.073,83        |
| 8.346/14     | 480.000,00           |
| <b>Total</b> | <b>29.457.427,05</b> |

Vejamos as imagens extraídas dos decretos envolvidos, constantes das fls. 12981/13710:



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
Gabinete do Prefeito

Decreto Nº 8.140, de 06 de março de 2014

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, e parágrafo único, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 014193/2014,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 232.856,90** ( duzentos e trinta e dois mil e oitocentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos ), para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminada:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

**Decreto Nº 8.202, de 07 de maio de 2014**

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotação consignada no vigente orçamento.**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 049693/2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 2.014.766,32** (dois milhões, quatorze mil e setecentos e sessenta e seis reais e trinta e dois centavos ), para reforço de dotação orçamentária na forma abaixo discriminada:



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

**Decreto Nº 8.209, de 16 de maio de 2014**

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 053400/2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 15.600.000,00** (quinze milhões e seiscentos mil reais), para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminada:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

**Decreto Nº 8.254, de 14 de julho de 2014**

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotação consignada no vigente orçamento.**

**O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba**, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 074602/2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 2.525.000,00** (dois milhões, quinhentos e vinte e cinco mil reais), para reforço de dotação orçamentária na forma abaixo discriminada:



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

**Decreto Nº 8.270, de 25 de julho de 2014**

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.**

**O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba**, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 080067/2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 23.905.073,83** (vinte e três milhões, novecentos e cinco mil e setenta e três reais e oitenta e três centavos), para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminada:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
GABINETE DO PREFEITO**

**Decreto Nº 8.346, de 16 de outubro de 2014**

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 109807/2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais)**, para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminada:

Observe-se, a título de informação, que o Decreto 8.209/14, além de haver sido colhido pelo sistema como créditos especiais, o valor também foi grafado erroneamente, R\$300.000,00 ao invés de R\$15.600.000,00.

No caso do Decreto 8.200/14, em que pese constar como créditos especiais, o valor colhido no SAGRES (R\$1.022.632,16) diverge no constante no decreto (R\$3.569.332,82). Vejamos:



**ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
Gabinete do Prefeito**

**Decreto Nº 8.200, de 05 de maio de 2014**

**ABRE CRÉDITO ESPECIAL DESTINADO A TRANSFERIR OS SALDOS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO SISTEMA MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR, ESPECIFICADOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA Nº 12.753/2014, PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR, AUTORIZADO PELA LEI Nº 12.813/2014,**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do artigo 60 e as alíneas "a" e "c", inciso I, do artigo 76, da Lei Orgânica do Município, e combinado com os artigos 1º, 3º, 28 e 29, da Lei nº 12.813, de 29 de abril de 2014,

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Abre Crédito Especial no valor de **R\$ 3.569.332,82 (três milhões, quinhentos e sessenta e nove mil e trezentos e trinta e dois reais e oitenta e dois centavos)**, destinado a transferência dos saldos das dotações orçamentárias do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor, especificados na Lei Orçamentária nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, para a Secretaria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, na forma abaixo discriminada:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Assim, os créditos especiais abertos da Prefeitura foram os seguintes:

| Decreto      | Valor               |
|--------------|---------------------|
| 8.157/14     | 3.050.000,00        |
| 8.200/14     | 3.569.332,82        |
| 8.256/14     | 77.142,50           |
| <b>Total</b> | <b>6.696.475,32</b> |

Ao não acatar as alegações do interessado a Auditoria fez um levantamento no sistema SAGRES e constatou que o informado no relatório inicial estaria correto, conforme demonstrativo pela mesma elaborado, como a seguir:

| Resumo dos Créditos Especiais abertos             |                      |
|---------------------------------------------------|----------------------|
| Órgão                                             | Valor                |
| 1. Prefeitura Municipal                           | 33.607.471,71        |
| 2. Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos | 2.546.700,66         |
| 3. Fundo Cultural de João Pessoa                  | 481.000,00           |
| 4. Fundo Municipal de Urbanização                 | 3.050.000,00         |
| 5. Fundo Municipal de Saúde                       | 15.634.840,37        |
| <b>Total</b>                                      | <b>55.320.012,74</b> |

Dentre os valores acima, há uma diferença de R\$50.000,00 para o Fundo Municipal de Saúde referente ao Decreto 8206/14 que foi colhido como crédito especial, mas se refere a crédito suplementar como demonstrado a seguir:



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA  
Gabinete do Prefeito

Decreto Nº 8.206, de 13 de maio de 2014

**Abre Crédito Suplementar para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.**

O Prefeito do Município de João Pessoa, Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 60 e a alínea c, inciso I, do art. 76, da Lei Orgânica do Município de acordo com o inciso I, do artigo 6º, da Lei nº 12.753, de 22 de janeiro de 2014, e tendo em vista o que consta do Processo SEPLAN nº 051478/2014,

**DECRETA:**

**Art. 1º** Fica aberto o Crédito Suplementar no valor de **R\$ 2.820.000,00** (dois milhões, oitocentos e vinte mil reais), para reforço de dotações orçamentárias na forma abaixo discriminada:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Também deve ser levado em conta que os valores relativos ao Fundo Municipal dos Direitos Difusos e ao Fundo Municipal de Urbanização já fizeram parte da totalização constante no SAGRES da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Assim, os valores a ser considerados como créditos abertos são os seguintes:

| Órgão                                            | Valor R\$            |
|--------------------------------------------------|----------------------|
| Prefeitura Municipal já incluídos o FMDD e o FMU | 6.696.475,32         |
| Fundo Cultural de João Pessoa                    | 481.000,00           |
| Fundo Municipal de Saúde                         | 15.584.840,37        |
| <b>Total</b>                                     | <b>22.762.315,69</b> |

Por outro lado, a Auditoria entendeu como autorizado para abertura de créditos especiais o valor de R\$19.192.982,87 ao desconsiderar a Lei 12.813/14 que criou a Secretaria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, autorizando o Poder Executivo Municipal a remanejar, transferir, transpor e utilizar os saldos orçamentários da Coordenadoria do Sistema Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor e do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos do Consumidor. Tais saldos totalizaram R\$3.569.332,82 e foram abertos através do Decreto 8.200/14 (fls. 12315/12321). Embora não conste o montante, a Câmara autorizou o Executivo a utilizar os valores constantes dos mencionados saldos e só poderiam ser abertos por créditos especiais, diante da nova Unidade Orçamentária criada pela citada Lei.

Assim os a abertura de créditos especiais autorizados foi de R\$22.762.315,69, exatamente o valor dos créditos abertos, o que afasta a eiva, cabendo **recomendação** para aprimorar as informações cadastradas.

### **Disponibilidades financeiras não comprovadas no valor de R\$9.611.098,04.**

Em que pese constar no rol das irregularidades remanescentes, a mácula foi afastada com a apresentação dos respectivos extratos bancários, juntamente com a defesa, conforme atestou a Auditoria em sua complementação de instrução de fls. 30198/30216. Todavia, o Órgão Técnico considerou persistir eiva em relação ao envio intempestivo de tais extratos. Cabe **recomendação**.

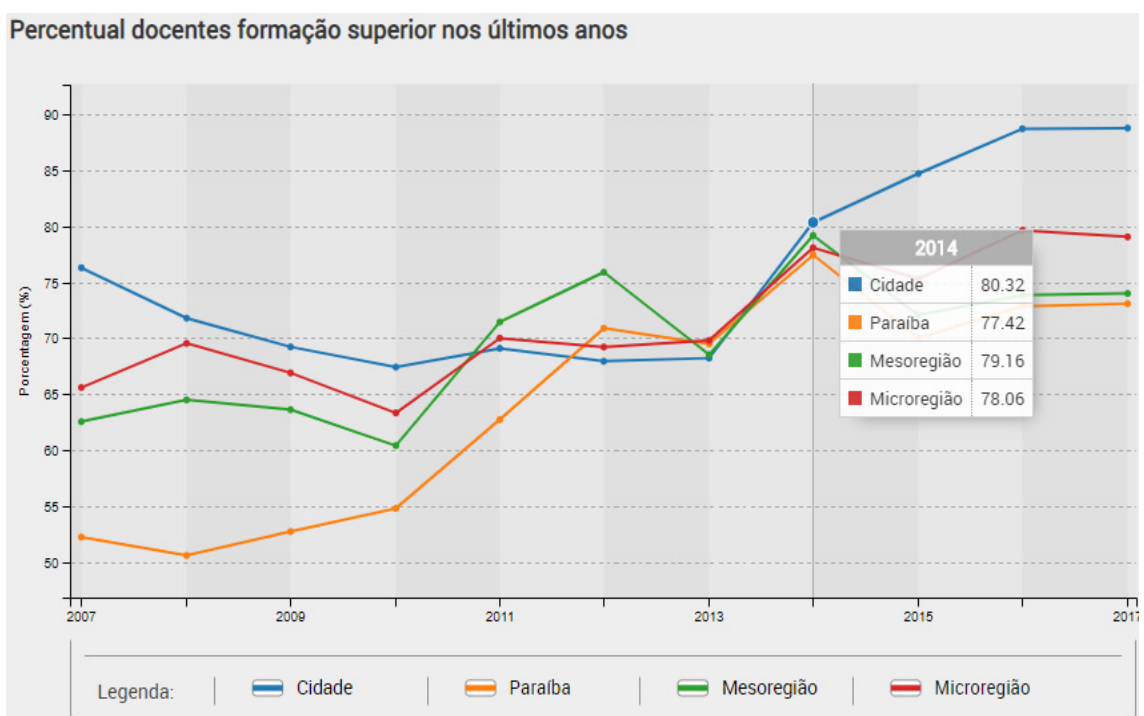
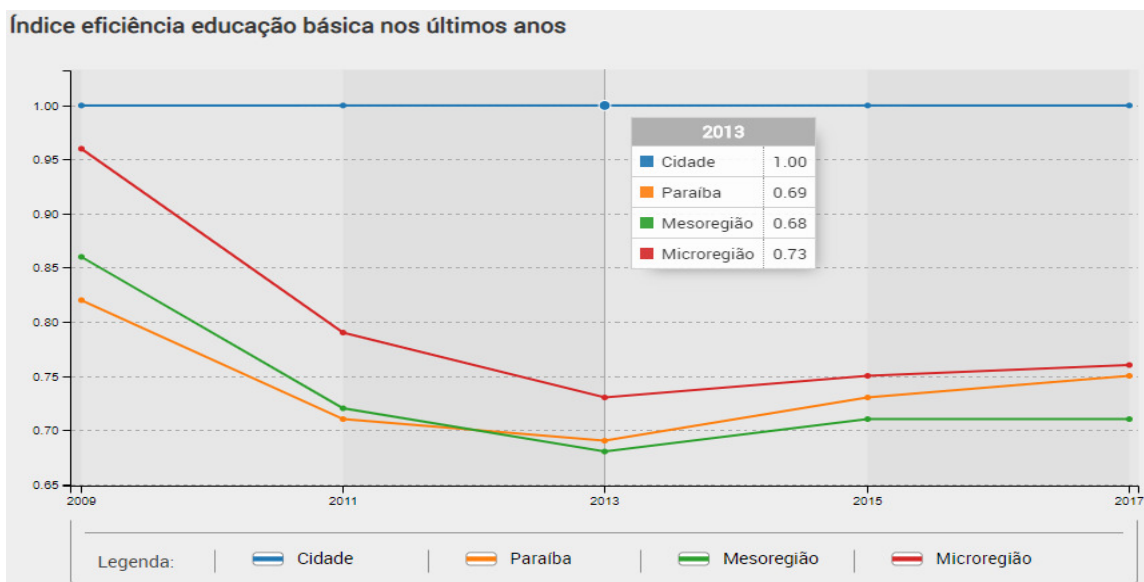


## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

**Aplicações os recursos do FUNDEB e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.**

Os índices foram devidamente atendidos, restando consignar os vetores inerentes à educação, captados do Painel de Índices de Desenvolvimento da Gestão da Educação – IDGPB, em que o termo “Cidade” se refere a João Pessoa, conforme Município selecionado no Painel:

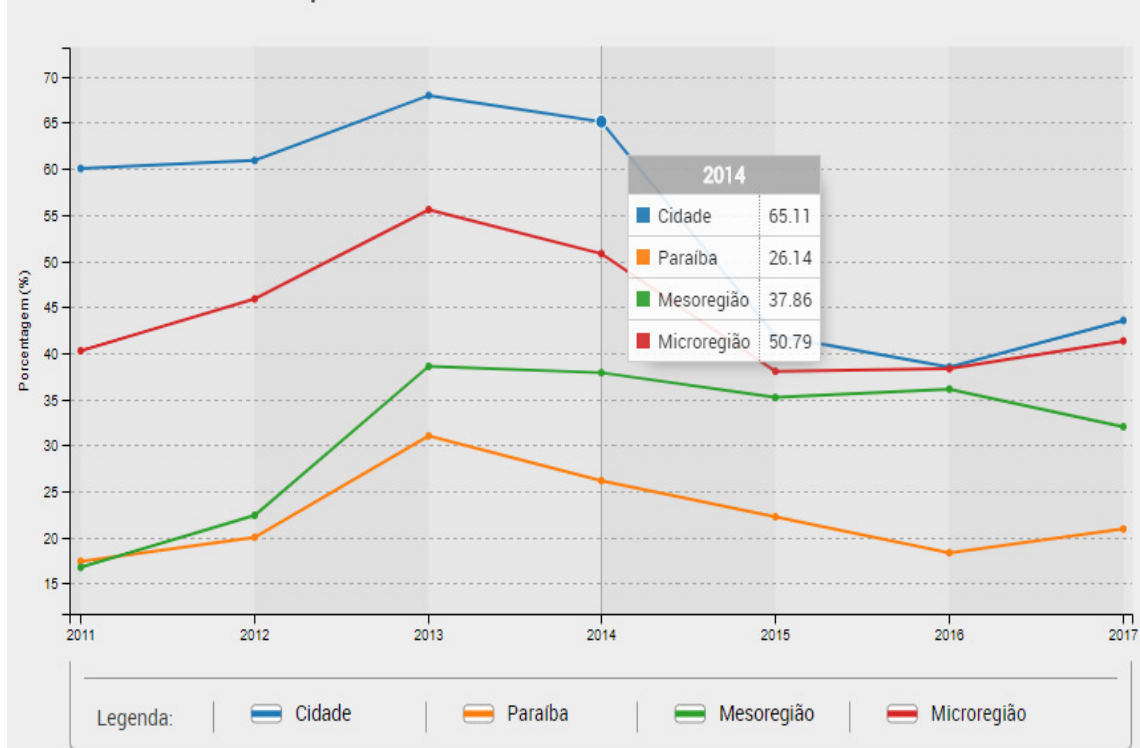




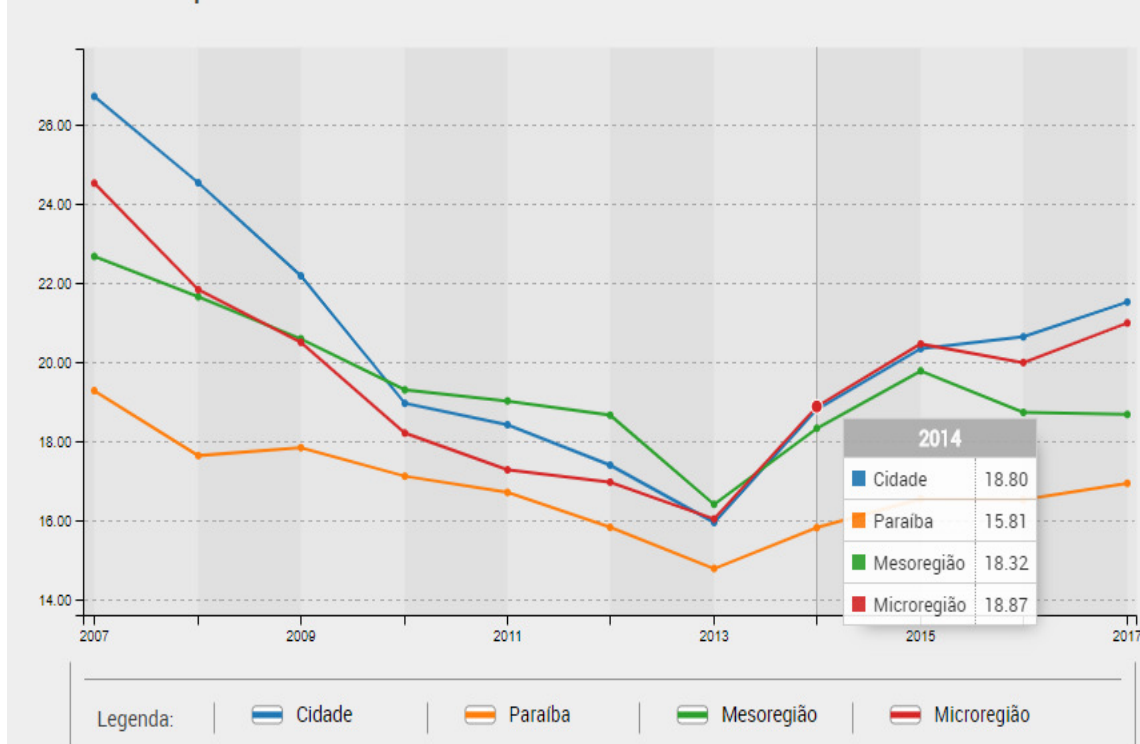
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Percentual de docentes temporários nos últimos anos



Razão de alunos por docente nos últimos anos

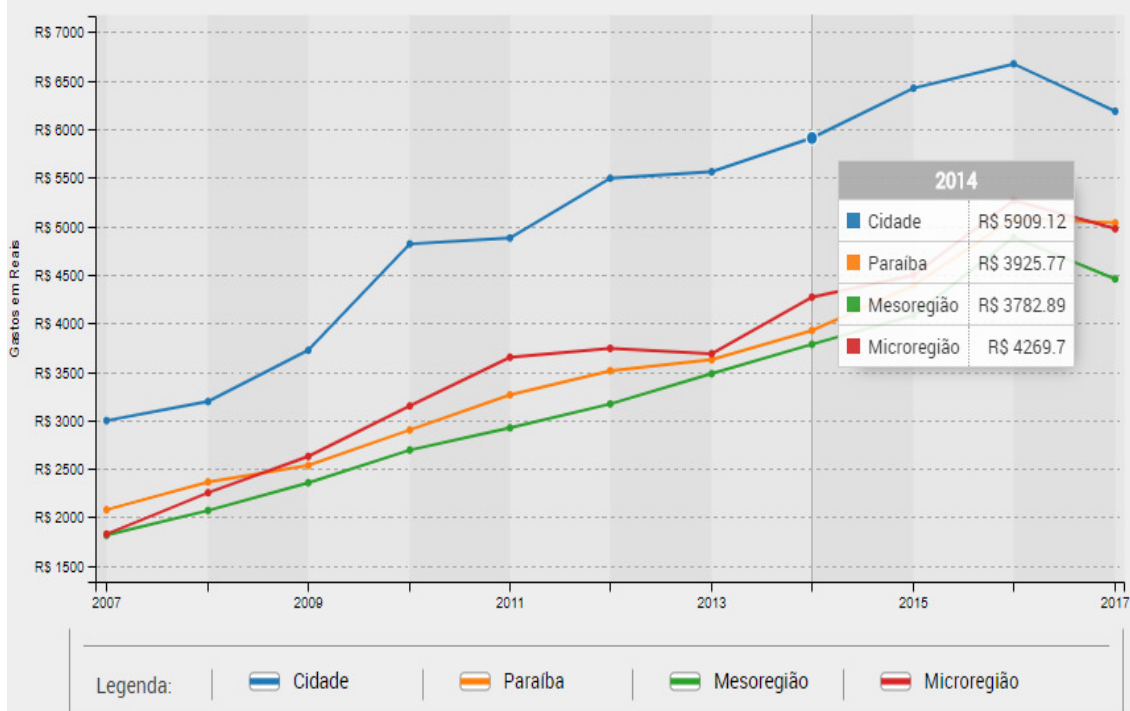




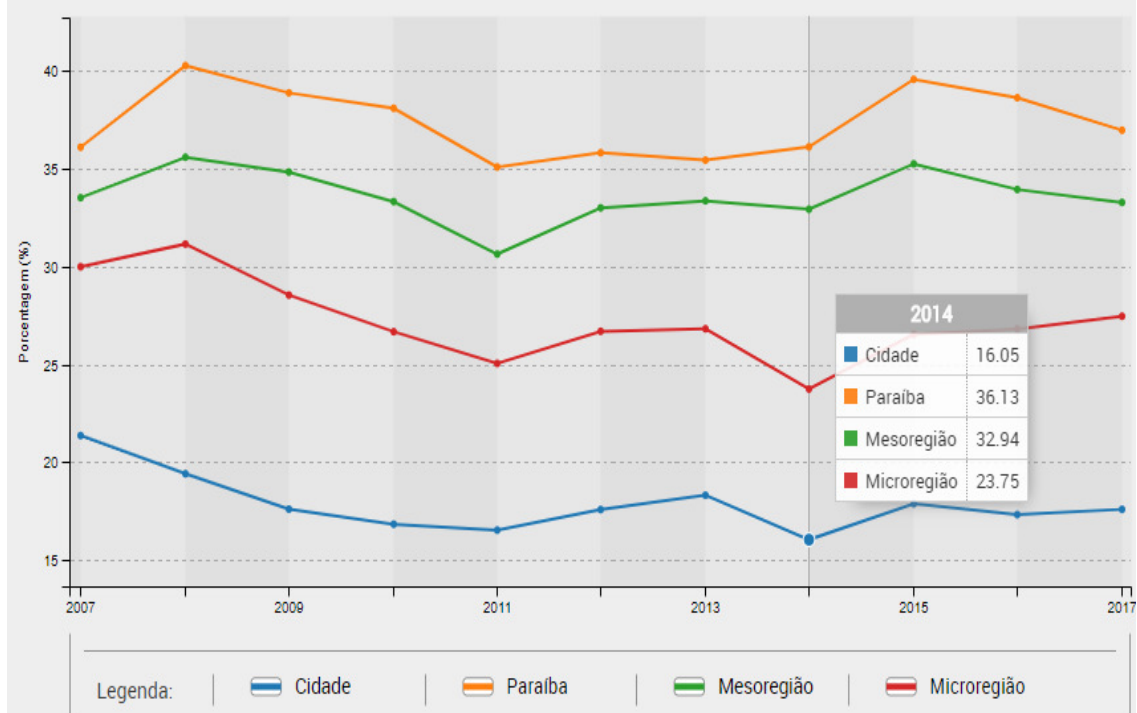
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Despesa educação por aluno nos últimos anos



Índice precariedade infraestrutura nos últimos anos

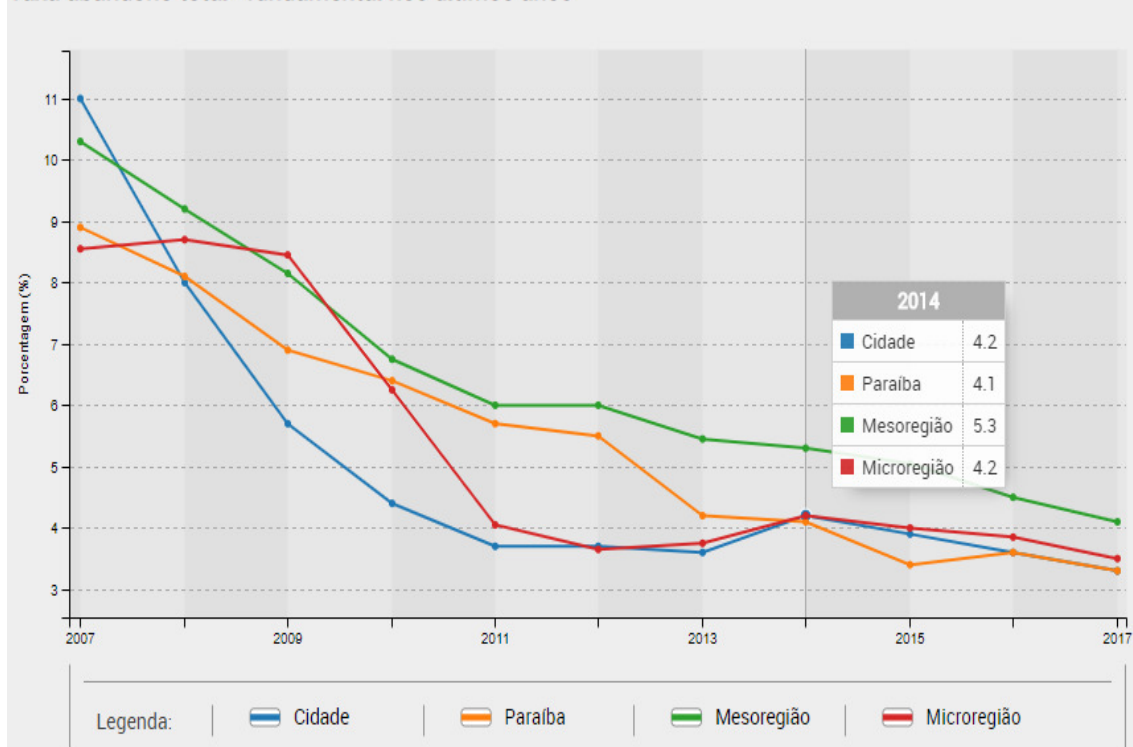




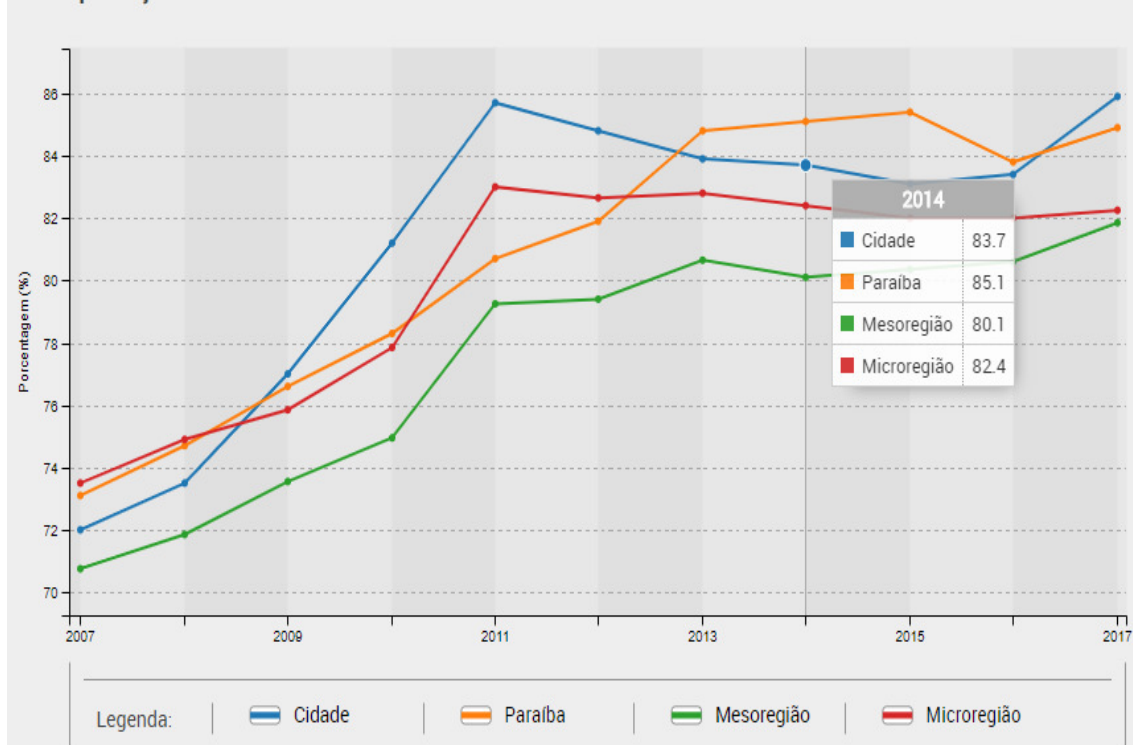
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Taxa abandono total - fundamental nos últimos anos



Taxa aprovação total - fundamental nos últimos anos



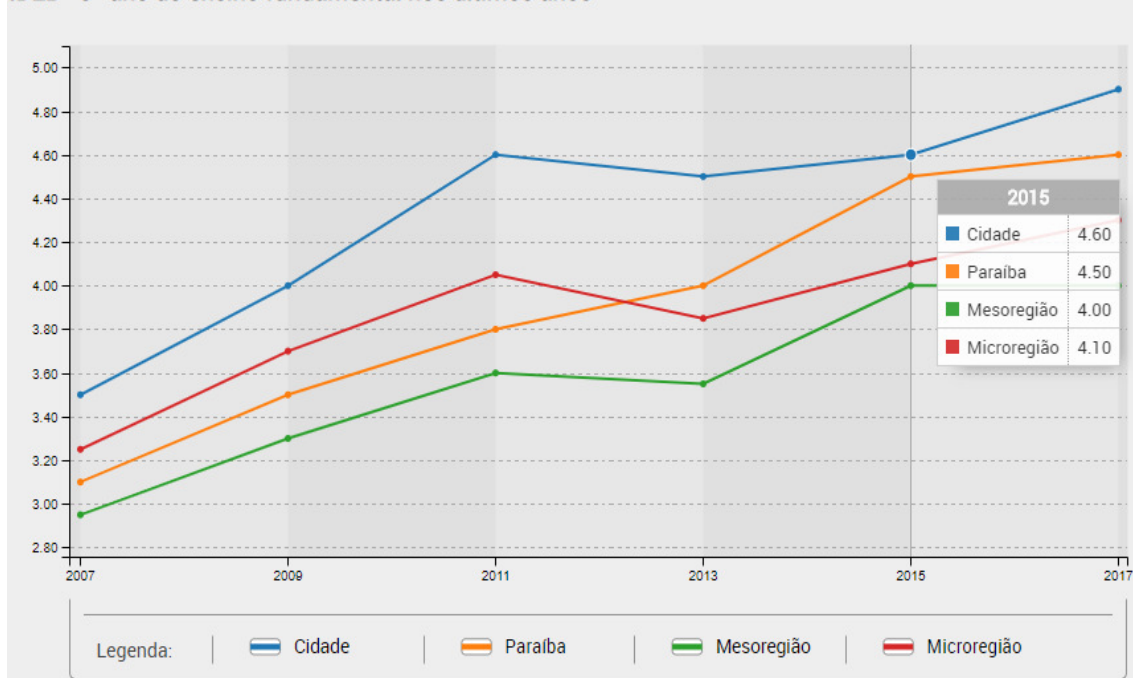




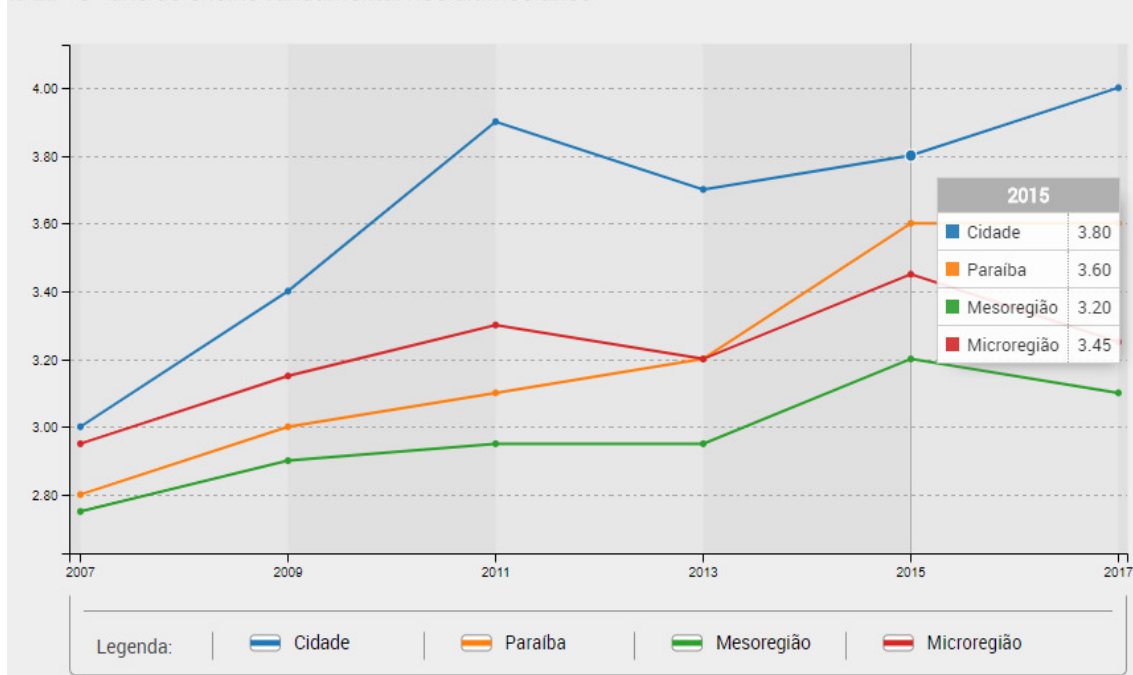
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

IDEB - 5º ano do ensino fundamental nos últimos anos



IDEB - 9º ano do ensino fundamental nos últimos anos



Como se observa, os índices são positivos quando comparados com a média dos Municípios da Paraíba, da Mesoregião e da Microregião, com exceção do pessoal docente temporário.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

**Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos. Incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis. Omissão de valores da dívida fundada.**

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC<sup>1</sup>. 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.*

No caso, a Auditoria constatou na execução da despesa no SAGRES a falta de registro de todas as fontes de recursos, algumas divergências entre as informações prestadas entre os demonstrativos contábeis apresentados e o SAGRES, e ainda divergências nos saldos de “Disponível”, “Haveres Financeiros” e “Dívida Fundada”, pelo confronto entre o RGF (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida), o Balanço Patrimonial e o Demonstrativo da Dívida Fundada, dificultando a análise por parte do Órgão de Instrução que necessitou realizar os devidos ajustes.

No caso da omissão de valores da dívida fundada, a defesa fez justificativas plausíveis com relação à matéria, porém não apresentou o demonstrativo corrigido.

Cabem as devidas **recomendações** para que a gestão aprimore a alimentação de informações no sistema, evitando a repetição das falhas.

---

<sup>1</sup> 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

PROCESSO TC 04682/15

### **Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

*Art. 1º (...).*

*§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim leciona o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado”.<sup>2</sup>*

Tangente ao **déficit na execução orçamentária**, observa-se que, segundo consta no balanço orçamentário consolidado, a execução da receita totalizou R\$1.758.797.311,73, correspondendo a 76,69% da receita prevista (considerando a dedução para formação do FUNDEB). Por sua vez, a execução da despesa somou R\$1.771.726.396,38, representando 77,25% da despesa fixada. Assim, registrou-se um déficit na execução orçamentária no montante de R\$12.929.084,65, correspondendo a 0,73% da receita arrecadada.

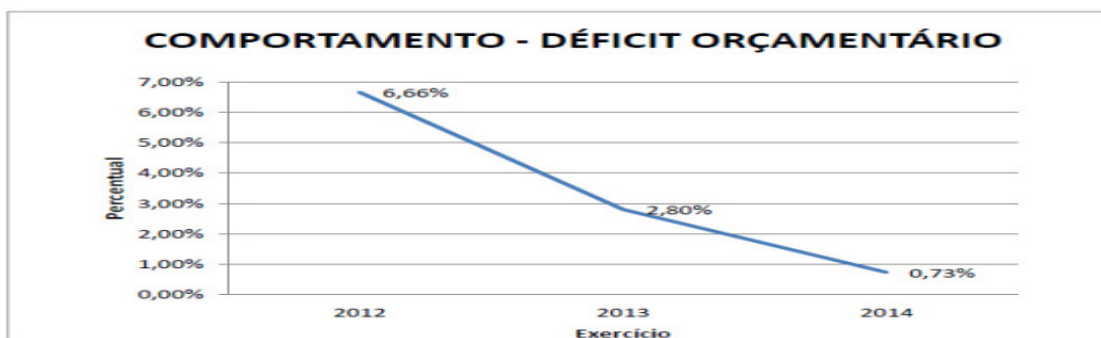
Saliente-se que, conforme demonstrado pela Auditoria no relatório inicial, o déficit orçamentário teve o seguinte comportamento entre os exercícios de 2012 e 2014:

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*



Nesse contexto, levando-se em consideração a frustração da receita total inicialmente prevista para o exercício, procurou-se melhorar o equilíbrio entre receita e despesa. Assim, **cabe a expedição de recomendação** na busca do equilíbrio orçamentário e financeiro, em cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

### **Saída de recursos financeiros sem comprovação da destinação.**

Irregularidade sanada, conforme atestou a Auditoria em sua complementação de instrução de fls. 30198/30216.

### **Pagamento de subsídios ao Prefeito, Vice-prefeito e Secretários em desacordo com as determinações constitucional e legal.**

A Unidade de instrução indicou um suposto pagamento em excesso de R\$44.000,00 na remuneração paga aos agentes políticos Prefeito e Vice-Prefeito, no exercício de 2014.

No caso do Prefeito, houve a inclusão de décimo terceiro salário no mês de dezembro/2014, no valor de R\$22.000,00. Já a remuneração do Vice-Prefeito incluiu linha relativa à “remuneração de férias”, em fevereiro/2014, no valor de R\$5.500,00, e décimo terceiro salário, em dezembro/2014, de R\$16.500,00.

Conforme bem asseverado pela Representante do Ministério Público, em seu parecer de fls. 30256/30275, os Municípios têm autonomia para fixar os subsídios dos agentes políticos (art. 29, incisos V e VI da CF/88), podendo, por essa razão, estabelecer o pagamento de décimo terceiro salário, sendo certo que, embora a Constituição da República não estenda automaticamente os direitos sociais



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

previstos no § 3º do artigo 39 para os agentes políticos, não há vedação expressa quanto à possibilidade de sua concessão. Significa dizer, havendo previsão em lei municipal, há possibilidade da percepção do décimo terceiro salário por agente político. Vejamos a LOM de João Pessoa:

*Artigo 57 - O Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, não poderão sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se do Município por período superior a vinte dias, sob pena de perda do cargo ou de mandato.*

*§ 1º - O Prefeito regularmente licenciado terá direito a perceber a remuneração, quando:*

*I - impossibilitado de exercer o cargo, por motivo de doença devidamente comprovada;*

*II - em gozo de férias;*

*III - a serviço em missão de representação do Município.*

*§ 2º - O Prefeito gozará férias anuais de trinta (30) dias sem prejuízo da remuneração, ficando a seu critério a época para usufruir do descanso.*

Já a gratificação natalina aos agentes políticos é também expressamente autorizada pela Lei Municipal 1.805/2013, que prevê, em seu art. 3º, o seguinte:

*Art. 3º. No mês de dezembro de cada ano os agentes políticos referidos nesta lei terão direito à parcela a que se refere o art. 7º, VIII, da Constituição Federal.*

Assim, não houve excesso de remuneração, inclusive este TCE já se manifestou a respeito da matéria quando da apreciação do Processo TC 04123/11 que trata da PCA de João Pessoa relativa ao exercício de 2010, considerando regular a remuneração.

### **Ausência de transparência em operação contábil.**

A Auditoria considerou três itens como falta de transparência em operações contábeis: Despesas em MDE com classificação incorreta das fontes de recursos (**item 9.2.1 do relatório inicial**); Despesas com ações e serviços públicos de saúde também com classificação incorreta da fonte de recurso (**item 10.0.1 do relatório inicial**); e contratados por excepcional interesse público com descrições genéricas como, por exemplo “sem cargo” ou apenas com o termo “comissionado” (**item 11.2.1 do relatório inicial**).

A defesa reconhece as eivas relacionadas à classificação incorreta da fontes de recursos, alegando falhas no sistema orçamentário, financeiro e contábil (ORCA), que (até o exercício de 2014) não disponibilizava a opção do código da fonte de recurso (“fonte 01”).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC 04682/15

De fato, as falhas não foram mais indicadas quando da elaboração, por parte da Auditoria, dos relatórios iniciais sobre as PCA de 2015 e 2016 da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Com relação às descrições dos cargos, a defesa também admite a falha e alega estar adotando medidas saneadoras. Porém, ao consultar o SAGRES, ainda se observam vários cargos comissionados descritos de maneira vaga. Vejamos:

| Código   | Nomendatura do Cargo            | Categoria do Cargo | Quantidade | Vantagens       |
|----------|---------------------------------|--------------------|------------|-----------------|
| 07016531 | COMISSIONADOS SAD-1             | Comissionado       | 17         | R\$1.173.946,23 |
| 07016534 | COMISSIONADOS STM-1             | Comissionado       | 2          | R\$132.681,77   |
| 07016536 | COMISSIONADOS UEM-1             | Comissionado       | 1          | R\$57.697,18    |
| 07016538 | COMISSIONADOS ASM-1             | Comissionado       | 1          | R\$66.490,58    |
| 07016545 | COMISSIONADOS DAE-1             | Comissionado       | 61         | R\$2.071.774,03 |
| 07016552 | COMISSIONADOS DAI-1             | Comissionado       | 70         | R\$1.170.755,15 |
| 07016553 | COMISSIONADOS DAI-2             | Comissionado       | 5          | R\$49.193,70    |
| 07016574 | ASSISTENTE DE PROCURADOR        | Comissionado       | 7          | R\$128.190,34   |
| 07016571 | ASSESSOR ESPECIAL DO PROC GERAL | Comissionado       | 15         | R\$338.065,30   |
| 07016546 | COMISSIONADOS DAE-2             | Comissionado       | 69         | R\$1.579.771,71 |
| 07016548 | COMISSIONADOS DAS-1             | Comissionado       | 224        | R\$3.757.806,96 |
| 07016549 | COMISSIONADOS DAS-2             | Comissionado       | 64         | R\$976.130,74   |
| 07016530 | COMISSIONADOS SMN-1             | Comissionado       | 25         | R\$2.379.146,42 |
| 07016801 | COMISSIONADO UDG-1              | Comissionado       | 1          | R\$44.274,17    |
| 07019098 | Pessoal Cedido                  | Comissionado       | 13         | R\$91.235,61    |
| 07016547 | COMISSIONADOS DAE-3             | Comissionado       | 235        | R\$4.671.595,60 |
| 07016550 | COMISSIONADOS DAS-3             | Comissionado       | 180        | R\$2.770.130,89 |

Tal prática acarreta dificuldade à fiscalização pelos órgãos de controle e pelo cidadão em geral, afrontando a legislação em vigor, como bem disse ACP responsável pela análise. Assim, também cabe **recomendações**, com vistas a adoção de medidas saneadoras.

**Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.**

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva a contratação de pessoal por tempo determinado para atender excepcional interesse público.

Consoante decorre do texto constitucional, a prévia aprovação em concurso é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno.

Não se pode atribuir às contratações suscitadas pela Auditoria o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

*“A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.” (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.*

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.



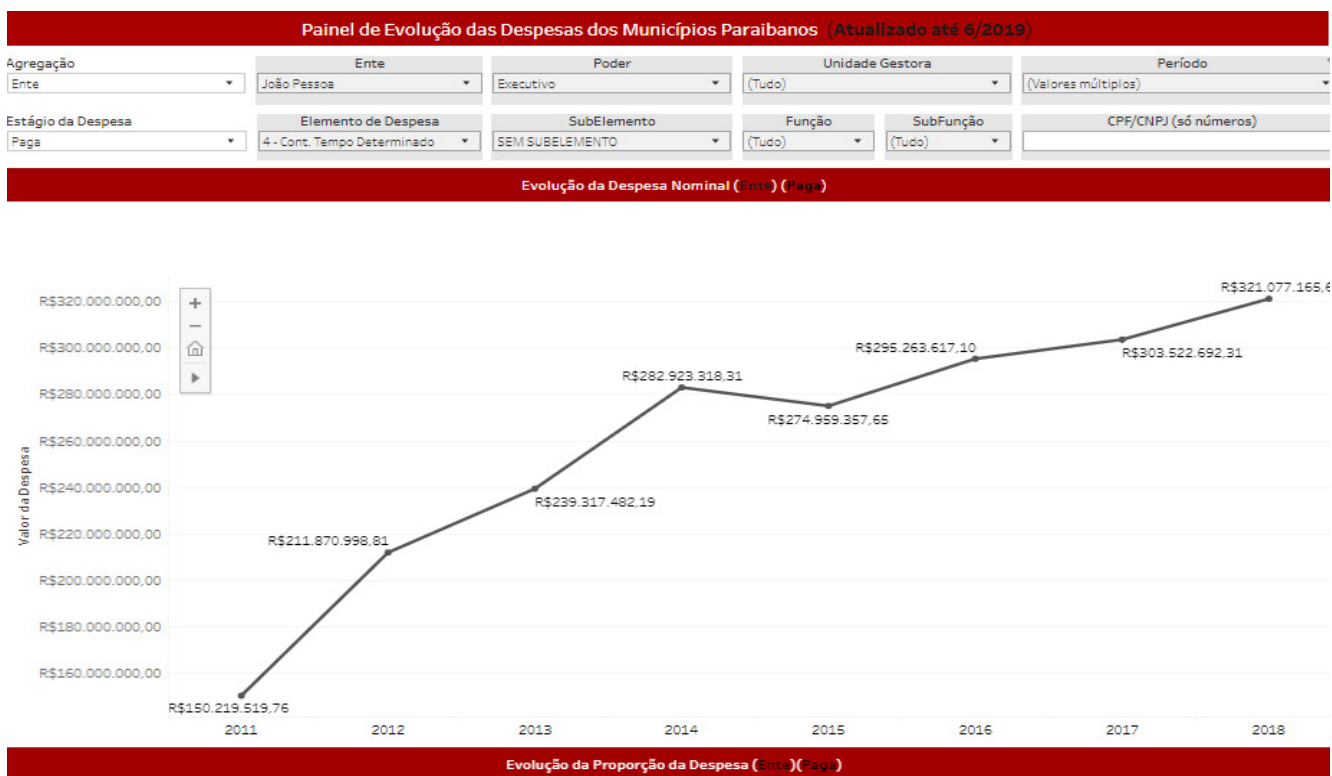
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

## PROCESSO TC 04682/15

Nesse norte, em consulta ao SAGRES, observou-se que a quantidade de servidores contratos por excepcional interesse público, durante o exercício de 2014, aumentou significativamente, pois em janeiro daquele exercício constavam 12.938 contratados contra 17.837 em dezembro do mesmo exercício.

| Tipo de Cargo                                    | Jan   | AV%    | Abr        | AV%    | Ago        | AV%    | Dez        | AV%    | Jan/Dez<br>AH% |
|--------------------------------------------------|-------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|----------------|
| A Disposição                                     | 144   | 0,44   | 137        | 0,38   | 134        | 0,36   | 135        | 0,36   | -6,25          |
| Comissionado                                     | 1418  | 4,33   | 1395       | 3,82   | 1400       | 3,78   | 1414       | 3,78   | -0,28          |
| Contratação por excepcional<br>interesse público | 12979 | 39,64  | 16596      | 45,43  | 17296      | 46,66  | 17837      | 47,69  | 37,43          |
| Efetivo                                          | 12938 | 39,51  | 13071      | 35,78  | 12868      | 34,71  | 12574      | 33,62  | -2,81          |
| Eletivo                                          | 29    | 0,09   | 29         | 0,08   | 28         | 0,08   | 28         | 0,07   | -3,45          |
| Função de confiança                              | 2     | 0,01   | 3          | 0,01   | 3          | 0,01   | 3          | 0,01   | 50,00          |
| Inativos / Pensionistas                          | 5235  | 15,99  | 5302       | 14,51  | 5343       | 14,41  | 5414       | 14,47  | 3,42           |
| T O T A L                                        | 32745 | 100,00 | -<br>29003 | 100,00 | -<br>28464 | 100,00 | -<br>28131 | 100,00 | 14,23          |

Em termos financeiros, as despesas com contratados por tempo determinado do Poder Executivo, aumentaram consideravelmente entre 2013 e 2014, caindo em 2015 e voltando a subir entre 2016 e 2018, conforme se observa do Painel de Acompanhamento da Gestão disponível ao público no Portal do TCE/PB:







## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Tal fato, requer medidas, com vistas a redução do pessoal contratado.

Cabe lembrar que as contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **determinações** no sentido de que a 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.

**Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência.**

Segundo a Auditoria, em seu relatório inicial (fls. 9199/9890), durante o exercício, foram pagas obrigações patronais no montante de R\$39.212.810,00 em favor do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), representando 84,67% do valor estimado que foi de R\$46.311.348,19. Quanto ao RPPS foram recolhidas contribuições no montante de R\$43.324.878,14, equivalente a 59,9% do estimado.

Houve, ainda, pagamentos relativos a parcelamentos no valor total de R\$7.125.889,58 junto ao INSS e R\$133.766,11 junto ao IPM.

Acerca dessa temática, convém esclarecer que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56<sup>3</sup>, da Lei 8.212/91.

---

<sup>3</sup> Lei 8.212/91. Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

Em relatório de fl. 21436, a Auditoria analisou o presente quadro apresentado pela defesa:

| PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA – 2014 |                            |                     |              |                          |                      |
|--------------------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------|--------------------------|----------------------|
| MÊS                                        | DEVIDO AO IPM CAPITALIZADO |                     | MÊS          | DEVIDO AO IPM FINANCEIRO |                      |
|                                            | BC                         | PATRONAL (11%)      |              | BC                       | PATRONAL (22%)       |
| jan/14                                     | 2.638.824,46               | 290.270,69          | jan/14       | 13.287.583,54            | 2.923.268,38         |
| fev/14                                     | 3.141.550,64               | 345.570,57          | fev/14       | 14.152.546,61            | 3.113.560,26         |
| mar/14                                     | 3.139.442,91               | 345.338,72          | mar/14       | 13.662.340,81            | 3.005.714,98         |
| abr/14                                     | 3.235.646,27               | 355.921,09          | abr/14       | 13.722.911,79            | 3.019.040,60         |
| mai/14                                     | 3.099.200,81               | 340.912,09          | mai/14       | 13.450.641,55            | 2.959.141,14         |
| jun/14                                     | 3.213.604,19               | 353.496,46          | jun/14       | 13.752.325,56            | 3.025.511,62         |
| jul/14                                     | 3.235.889,09               | 355.947,80          | jul/14       | 13.843.661,83            | 3.045.605,60         |
| ago/14                                     | 3.230.824,64               | 355.390,71          | ago/14       | 13.816.756,01            | 3.039.686,32         |
| set/14                                     | 3.288.579,09               | 361.743,70          | set/14       | 13.755.475,21            | 3.026.204,54         |
| out/14                                     | 3.274.541,89               | 360.199,61          | out/14       | 13.645.090,90            | 3.001.920,00         |
| nov/14                                     | 3.286.503,09               | 361.515,34          | nov/14       | 13.602.381,71            | 2.992.523,98         |
| dez/14                                     | 3.286.508,73               | 361.515,96          | dez/14       | 13.590.561,18            | 2.989.923,46         |
| 13ª SAL                                    | 3.148.412,45               | 692.650,74          | 13ª SAL      | 13.507.560,44            | 2.971.663,30         |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>41.219.528,26</b>       | <b>4.880.473,48</b> | <b>TOTAL</b> | <b>177.789.837,14</b>    | <b>39.113.764,18</b> |

Para a defesa, o montante das contribuições patronais pagas ao RPPS (R\$4.880.473,48 + R\$39.113.764,18) até mesmo superaram a estimativa.

A Auditoria, ao examinar tais elementos, assim concluiu:

**Entendimento da Auditoria –**

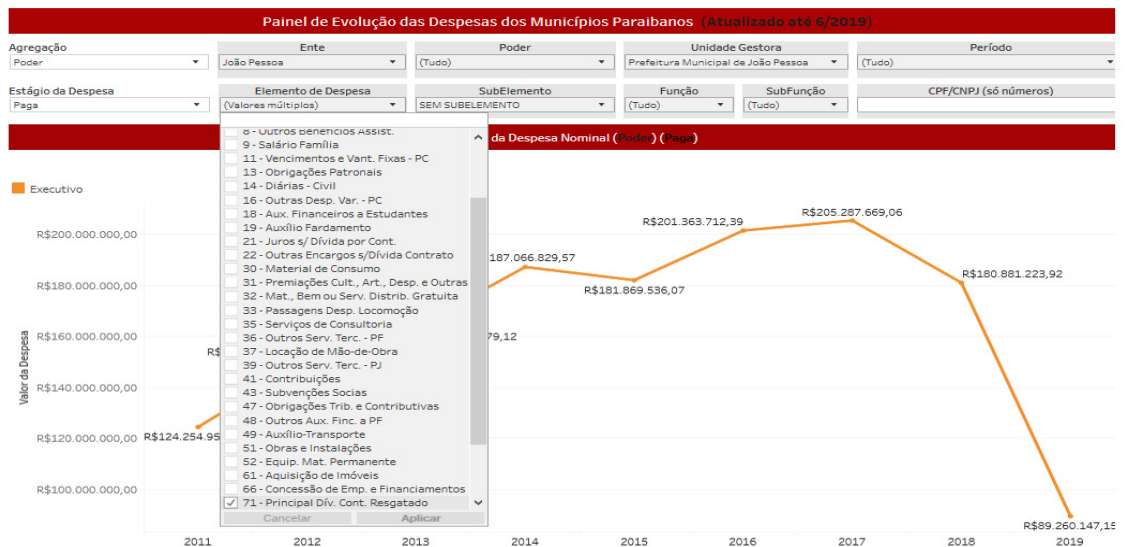
A documentação acostada aos autos compreendendo demonstrativos contábeis, Leis e entendimentos da Auditoria noutros relatórios – Doc. 57987-16 – anexos 22 e 23 elide o que foi apontado no relatório inicial.

Acrescente-se que, em 2014, a Prefeitura incrementou as finanças públicas com obrigações patronais, conforme se observa dos Painéis de Acompanhamento da Gestão, disponíveis ao público no Portal do TCE/PB:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15



O Painel demonstra que houve esforço para pagamento das obrigações patronais e do principal da dívida contratual, representado eminentemente por encargos previdenciários. entre 2013 a 2014.

De toda forma, o levantamento do débito propriamente dito deve resultar de procedimento fiscal regular pelos agentes públicos federal e municipal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal e ao IPM, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes, sem maior repercussão do deslinde da presente prestação de contas.

### **Irregularidade remanescente do processo de transparência pública – Processo 11388/14.**

A transparência da gestão pública é um dos pilares da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (LC 101/2000). A sua prática constitui obrigação endereçada a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores do erário ou pelos quais o ente estatal responda, ou que, em nome deste, assumira obrigações de natureza pecuniária, nos moldes da Constituição Federal de 1988, art. 71, parágrafo único.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

Para a concretude de tais preceitos, foi editada a LC 131/2009, que alterou a LC 101/2000, passando a ser, desde maio de 2013, obrigatória a divulgação, em páginas eletrônicas oficiais, de informações nela discriminadas:

*Art. 48. ...*

*Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 sublinhou o direito universal à informação custodiada pelos entes públicos, ao estabelecer em seu art. 5º, inciso XXXIII, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Modernamente, a norma a que se refere esse dispositivo constitucional é a Lei Nacional 12.527/11, em cujos dispositivos pode ser identificado, resumidamente, o procedimento a ser adotado:

*Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 04682/15*

*Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.*

*§ 2º. Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.*

Estando a lei em plena vigência, deve a Pública Administração disponibilizar sítios oficiais na internet que possibilitem a qualquer cidadão encaminhar pedidos de acesso à informação.

No caso, quando da análise da defesa (fl. 21438), a Auditoria manteve o entendimento inicial, mas reconheceu que as falhas foram corrigidas posteriormente. Assim, a eiva está afastada.

### **À guisa de conclusão.**

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. 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 de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04682/15

*“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”.<sup>4</sup>*

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

**Por todo o exposto**, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2014**, com espeque na Constituição Federal, art. 71, incisos IV e IX, e na Lei Complementar Estadual 18/93 (Lei Orgânica do TCE/PB), art. 1º, inciso III, e art. 45, VOTO no sentido de que este Tribunal decida

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em vista do déficit orçamentário;

**II) RECOMENDAR** providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

**III) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência do Município de João Pessoa – IPM sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

**IV) ASSINAR PRAZO de 120 (cento e vinte) dias** ao Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação da presente decisão, para que demonstre a legalidade das contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprove a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.

---

<sup>4</sup> “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

*PROCESSO TC 04682/15***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04682/15**, sobre a Prestação de Contas Anual de Governo do Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, na qualidade de Prefeito do Município de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2014**, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**I) DECLARAR O ATENDIMENTO PARCIAL** às exigências da LRF, em vista do déficit orçamentário;

**II) RECOMENDAR** providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes;

**III) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil e ao Instituto de Previdência do Município de João Pessoa – IPM sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e

**IV) ASSINAR PRAZO de 120 (cento e vinte) dias** ao Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação da presente decisão, para que demonstre a legalidade das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprove a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 21 de agosto de 2019.



Assinado 23 de Agosto de 2019 às 12:31



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 22 de Agosto de 2019 às 18:38



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 22 de Agosto de 2019 às 22:19



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL