

Origem: Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsável: Edilma da Costa Freire (Secretária)

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo Municipal. Administração Direta. Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa. Exercício de 2015. Regularidade das contas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

### **ACÓRDÃO AC2 - TC 01712/20**

# **RELATÓRIO**

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual oriunda da **Secretaria** da Educação e Cultura do Município de João Pessoa, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade da Secretária, Senhora EDILMA DA COSTA FREIRE.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 941/952 pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) George Lucas Lisboa da Silva (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), com as colocações e observações a seguir resumidas:

- 1. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal, porém com documentos exigidos ausentes;
- **2.** A Lei Municipal 13.000/2015, referente ao Orçamento Anual para o exercício de 2015, fixou a despesa para a Secretaria no montante de R\$353.312.234,00, equivalente a 14,69% da despesa total do Município fixada na LOA (R\$2.404.804.821,00);



- **3.** Conforme dados do SAGRES, as despesas empenhadas somaram R\$331.650.332,01. A despesa total liquidada atingiu o valor de R\$406.669.568,72, enquanto que o valor pago somou R\$288.705.891,76. O saldo a pagar ao fim do exercício alcançou o valor de R\$42.944.440,25, que representou 12,95% da despesa realizada pela secretaria;
- 4. No total, seis Unidades Orçamentárias empenharam despesas:

UO	Empenhado	Liquidado	Pago	A Pagar
10101 – Gabinete do Secretário	26.246.598,55	26.702.372,85	22.112.965,93	4.133.632,62
10102 – Diretoria de Gestão Curricular	57.068.281,99	57.230.250,75	32.527.682,89	24.540.599,10
10104 – Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação	3.972.440,00	3.554.440,00	1.321.975,00	2.650.465,00
10105 – Diretoria de Administração e Finanças	240.693.797,08	315.466.966,04	229.944.111,94	10.749.685,14
10106 – Centro de Capacitação de Professores	1.040.000,00	1.040.000,00	520.000,00	520.000,00
10110 – Estação Cabo Branco, Ciência, Cultura e Artes	2.629.214,39	2.675.539,08	2.279.156,00	350.058,39
TOTAL	331.650.332,01	406.669.568,72	288.705.891,76	42.944.440,25

**5.** As despesas foram subdivididas em 27 ações que compuseram 14 programas:

Programa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa Paga (R\$)	Despesa a Pagar (RS)
5001 - Aprimoramento dos Serviços Administrativos	242.427.281,45	317.224.775,10	231.676.853,27	10.750.428,18
5172 - Formação Continuada dos Profissionais da Educação	1.040.000,00	1.040.000,00	520.000,00	520.000,00
5174 - Informatização das Unidades de Ensino	3.972.440,00	3.554.440,00	1.321.975,00	2.650.465,00
5180 - Tempo de Aprender	7.692.727,25	9.283.455,12	6.440.881,41	1.251.845,84
5193 - Escola: Centro de Arte e Cultura	181.274,26	221.274,26	181.274,26	0,00
5195 - Melhoria das Unidades de Ensino	2.815.438,51	2.730.834,51	2.437.611,68	377.826,83
5197 - Ampliação da Rede Municipal de Ensino	16.382.938,36	16.942.276,69	13.881.710,53	2.501.227,83
5200 - Apoio ao Estudante	27.464.658,43	28.735.214,29	17.350.017,05	10.114.641,38
5206 - Escolas Municipais	209.746,90	210.536,90	42.163,75	167.583,15
5207 - Gestão Democrática	6.989.850,69	6.163.378,20	2.289.333,96	4.700.516,73
5228 - Educação Especial e Inclusiva: Trabalhando a Diversidade	125.318,20	125.318,20	50.068,20	75.250,00
5389 - Centros de Referência em Educação Infantil	14.671.416,84	12.733.824,33	10.540.672,61	4.130.744,23
5399 - Gestão Pedagógica	6.322.796,30	6.321.796,30	968.943,61	5.353.852,69
5445 - Manutenção e Operacionalidade da Estação Ciência, Cultura e Artes	1.354.444,82	1.382.444,82	1.004.386,43	350.058,39



**6.** Ao todo 16 elementos de despesa foram utilizados na execução do orçamento:

Elemento	Descrição	Valor Empenhado (RS)	Valor Liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Valor a Pagar (R\$)
04	Contratação por Tempo Determinado	90.646.485,01	113.621.462,50	86.001.604,51	4.644.880,50
05	Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	18.209,00	21.457,80	18.209,00	0,00
08	Outros Benefícios Assistenciais	9.549,62	9.549,62	9.549,62	0,00
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	156.186.196,77	210.730.666,50	150.081.392,13	6.104.804,64
14	Diárias – Civil	18.817,38	18.817,38	18.817,38	0,00
18	Auxílio Financeiro a Estudantes	168.800,26	208.800,26	168.800,26	0,00
30	Material de Consumo	40.143.164,72	40.753.739,97	19.634.210,59	20.508.954,13
33	Passagens e  Despesas de  Locomoção	2.743.722,53	2.743.722,53	2.543.821,17	199.901,36
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	104.625,00	111.285,00	98.760,00	5.865,00
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	12.498.893,71	10.530.888,89	7.174.805,64	5.324.088,07
43	Subvenções Sociais	244.800,00	244.800,00	224.000,00	20.800,00
48	Outros Auxílios Financeiros a	242.875,02	320.408,52	241.875,02	1.000,00
49	Pessoas Físicas Auxílio- Transporte	13.899,60	13.899,60	13.899,60	0,00
51	Obras e Instalações	22.191.089,91	22.727.552,27	18.993.547,71	3.197.542,20
52	Equipamentos e Material Permanente	5.970.038,30	4.157.352,70	3.034.176,99	2.935.861,31
93	Indenizações e Restituições	449.165,18	455.165,18	448.422,14	743,04



- 7. O total empenhado a título de pessoal e encargos sociais alcançou o montante de R\$246.850.890,78 (elementos 4, 5 e 11), representando 74,43% da despesa total empenhada. Ressalte-se que o valor empenhado com contratação por tempo determinado (R\$90.646.485,01) representou 36,72% do total da remuneração do pessoal ativo;
- 8. Em consulta ao SAGRES, observou-se que não há informações que demonstrem a ocorrência de despesas não licitadas, porém foi informado um total de 20 processos licitatórios conduzidos no exercício, todos eles na modalidade pregão eletrônico. Além da relação não contemplar outras modalidades licitatórias, há informações faltantes, elencadas no relatório da Auditoria. Em consulta realizada no Portal da Transparência do Município verificou-se a realização de diversos outros procedimentos licitatórios. Após a contabilização desses outros procedimentos, chegou-se à seguinte sumarização, dividida por modalidades:

Modalidade Licitatória	Quantidade
Pregão Eletrônico	26
Pregão Presencial	28
Adesão a Ata de Registro de Preços	8
Chamamento Público	1
Concorrência	2
Inexigibilidade	1
Total	79

### Fonte: Portal da Transparência do Município de João Pessoa

9. A Secretária Municipal não forneceu a relação de contratos em vigor, em conformidade com o exigido pelos incisos II e IV do art. 11 da Resolução Normativa RN - TC-03/2010 e atualizações, restando prejudicada a análise. O Portal da Transparência do Município também não oferece meios para obtenção dessa informação;



- 10. Foram informados 8 convênios em vigor (fl. 544) durante o exercício. Em busca realizada no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), não foi possível encontrar os convênios declarados usando a numeração fornecida na listagem. Assim, a Auditoria não conseguiu confirmar a existência de nenhum convênio informado em fontes externas de informação. As movimentações financeiras relativas às contas bancárias dos respectivos convênios não foram apresentadas pela gestora pública, contrariando o art. 11, inciso III da Resolução Normativa RN TC-03/2010 e atualizações;
- 11. A remuneração da Secretária e as obrigações patronais foram objeto de análise conjuntamente com a de Prefeito e Vice, sendo parte integrante da Prestação de Contas da Prefeitura de João Pessoa (Processo TC 04740/16);
- 12. Não foram encontrados registros de denúncias protocoladas neste Tribunal pertinentes à Secretaria de Educação e Cultura durante o exercício de 2015;
- **13.** Não foi realizada inspeção *in loco* com vistas a apurações referentes ao exercício sob análise;
- 14. Ao término do sobredito relatório, a Auditoria concluiu:

Ante a análise da prestação de contas enviada a este Tribunal, a Auditoria entende que a gestora pública Edilma da Costa Freire deve prestar esclarecimentos acerca dos aspectos elencados a seguir:

- **14.1** Não envio de diversos documentos exigidos, na prestação de contas, pela Resolução RN-TC-03/2010 e atualizações (item 3);
- 14.2 Liquidação de despesas superior aos respectivos empenhos (item 4);
- **14.3** Inconsistências entre o Portal da Transparência e a relação de procedimentos licitatórios fornecida ao Tribunal (item 6);
- **14.4** Códigos identificadores de convênios não retornam resultados em sistemas externos de registro de convênios, dificultando a validação, pela Auditoria, dos ajustes informados (item 8);
- 14.5 Organização de Unidades Orçamentárias no SAGRES impossibilita análises aprofundadas de pessoal da Secretaria (item 9);
- **14.6** Cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão AC1-TC-0568/2013 e do Acórdão AC1-TC-00736/2017 (item 11).



15. Intimada, a Gestora, após pedido e concessão de prorrogação de prazo, apresentou justificativas e documentos às fls. 992/1785, sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1792/1800, da lavra da ACP Mirtzi Lima Ribeiro (subscrito pelo ACP Sebastião Taveira Neto – Chefe de Divisão), no qual considerou elididas as máculas indicadas inicialmente:

# CONCLUSÃO:

Do exame das alegações e dos documentos de defesa apresentados através do DEFESA – DOC TC Nº 45.261/19 (Pág. 992/1785 dos autos), este Departamento Especial de Auditoria – DEA se posiciona por suprimir as seguintes irregularidades inicialmente apontadas:

- 14.1 Não envio de diversos documentos exigidos, na prestação de contas, pela Resolução RN-TC-03/2010 e atualizações (item 3);
- 14.2 Liquidação de despesas superior aos respectivos empenhos (item 4);
- 14.3 Inconsistências entre o Portal da Transparência e a relação de procedimentos licitatórios fornecida ao Tribunal (item 6);
- 14.4 Códigos identificadores de convênios não retornam resultados em sistemas externos de registro de convênios, dificultando a validação, pela Auditoria, dos ajustes informados (item 8);
- 14.5 Organização de Unidades Orçamentárias no SAGRES impossibilita análises aprofundadas de pessoal da Secretaria (item 9);
- 14.6 Cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão AC1-TC-0568/2013 e do Acórdão AC1-TC-00736/2017 (item 11).
- **16.** O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 1803/1806), concluiu:

EX POSITIS, opina este representante do Parquet junto ao Tribunal de Contas pela **REGULARIDADE das contas** da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, referente ao exercício de 2015, de responsabilidade da Secretária à época Srª. Edilma da Costa Freire.

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

## VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

"Necessário, principalmente, que se reavaliem os infindáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade".

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

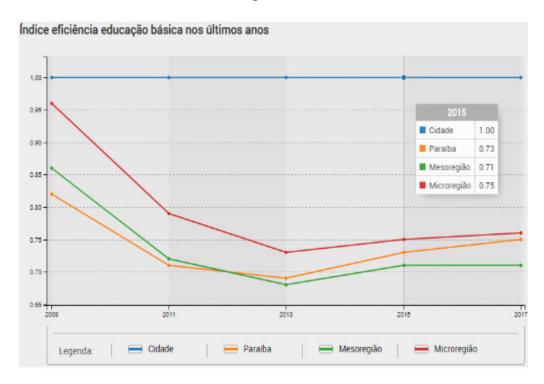
"A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente**, **no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo".<sup>2</sup>

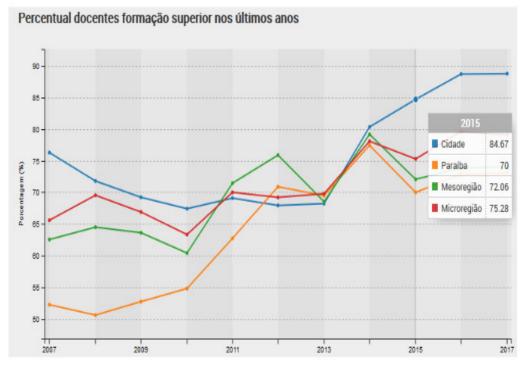
<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In http://www.geocities.com.

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

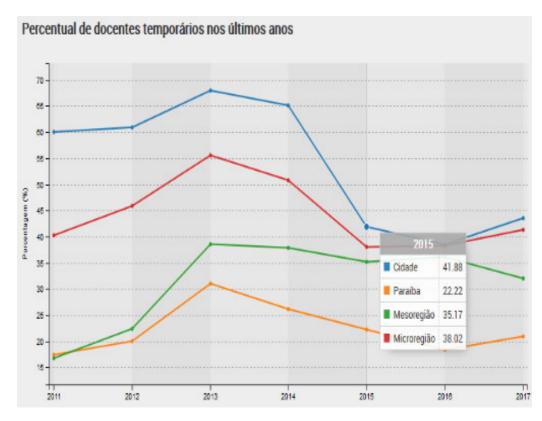


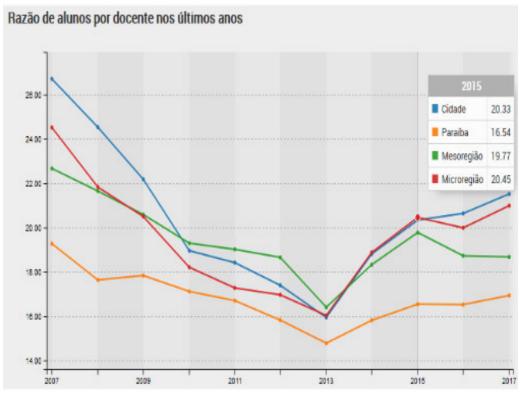
Em se tratando da PCA que trata da Educação, cabe observar dados captados do Painel de Índices de Desenvolvimento da Gestão da Educação – IDGPB, em que o termo "Cidade" se refere a João Pessoa, conforme Município selecionado no Painel:



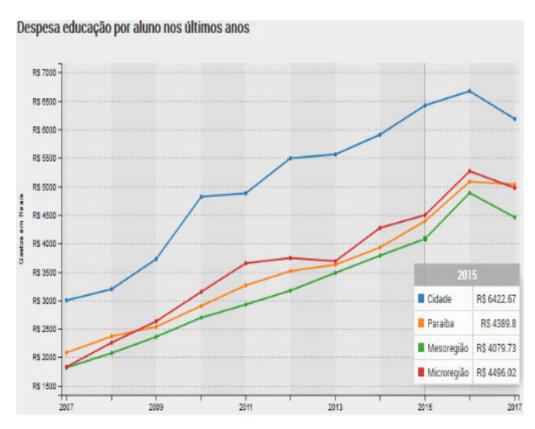


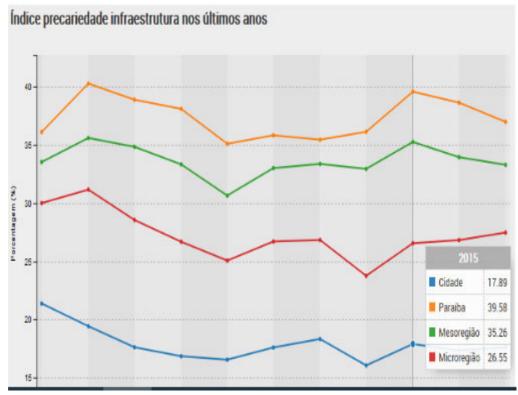




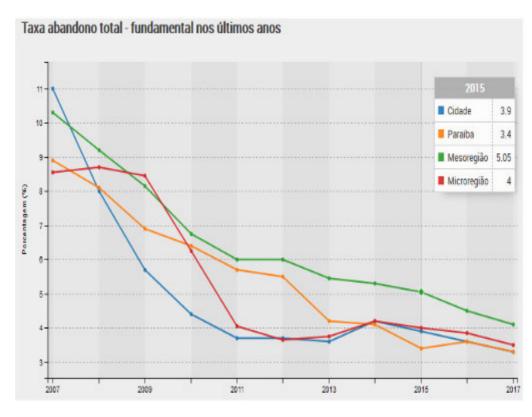


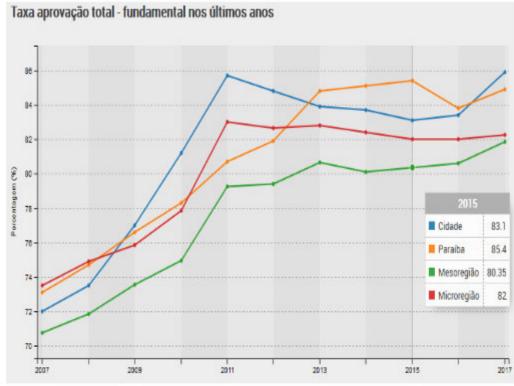




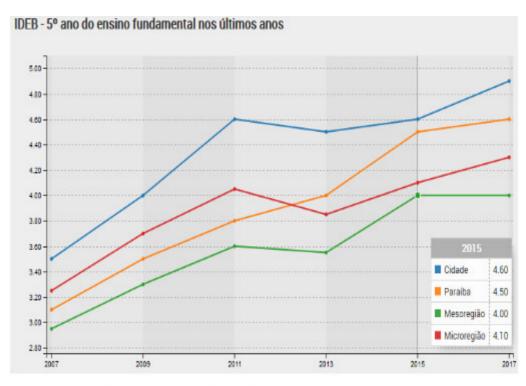


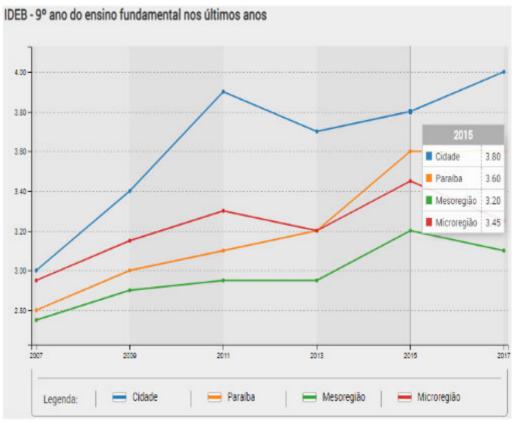














Como se observa, os índices são positivos quando comparados com a média dos Municípios da Paraíba, da Mesorregião e da Microrregião, com exceção do percentual de docentes temporários que, apesar de haver melhorado de 2014 para 2015, ainda representou quase o dobro da média dos Municípios da Paraíba, da razão de alunos por docentes, do índice de precariedade da infraestrutura que aumentou, mas ainda é menor do que a média dos Municípios paraibanos, da taxa de aprovação total e do índice de abandono, o qual caiu, mas ainda é maior do que a média dos Municípios locais.

No presente processo, embora não tenha colocado como eiva ao final do relatório, a Auditoria observou que o valor empenhado com contratação por tempo determinado (R\$90.646.485,01) representou 36,72% do total de remuneração do pessoal ativo.

A matéria também foi indicada na PCA da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa relativa ao exercício de 2015 (Processo TC 03752/16), no qual o Procurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto se pronunciou:

Com efeito, o artigo 61, § 1º, II, "a", da Carta Magna dispõe ser de iniciativa do Chefe do Executivo o projeto de lei que crie cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como aumente sua remuneração.

Em que pese a gravidade da situação, <u>a competência do Chefe do</u>

<u>Poder Executivo para a iniciativa legislativa quanto ao quadro de servidores</u>

<u>atenua a responsabilidade da gestão em análise</u>, sem prejuízo da expedição de recomendações para regularização da situação apontada pelo corpo técnico.

Nos processos TC 04512/15, 04379/16 e 05049/17 esta Corte reconheceu que a mácula é de competência do Chefe do Executivo Municipal, estando o fato apurado na PCA da Prefeitura Municipal de João Pessoa relativa ao exercício de 2014 – Processo TC 04682/15.

Naquele processo, quando da verificação de cumprimento de decisão, o Tribunal decidiu, através do Acórdão APL – TC~00120/20:



- DECLARAR O NÃO CUMPRIMENTO do item IV do Acórdão APL TC 00361/19:
- 2) APLICAR MULTA de R\$10.000,00 (dez mil reais), valor correspondente a 193,12 UFR-PB¹ (cento e noventa e três inteiros e doze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, por descumprimento do mencionado Acórdão, com fulcro no art. 56, inciso IV, da Lei Complementar Estadual 18/93, ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- 3) ENCAMINHAR cópia do Acórdão APL TC 00361/19 e desta decisão ao processo de acompanhamento da gestão de 2020 da Prefeitura da Capital, para a continuidade da análise das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa, com as respectivas providências para o restabelecimento da legalidade, consignando as devidas repercussões na prestação de contas deste exercício;
- 4) EXPEDIR comunicação sobre o inteiro teor deste processo, com seus relatórios, defesas, pareceres e decisões, ao Ministério Público Estadual, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de Justiça, para as medidas de praxe; e

### 5) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Esta decisão foi mantida quando do julgamento de recurso (Acórdão APL – TC 00277/20).

Nos presentes autos as eivas inicialmente indicadas foram consideradas elididas por parte da Auditoria, quando da análise de defesa.

**Diante do exposto**, acompanhando as conclusões da Auditoria e o entendimento do representante do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

- a) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda da Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa; e
- **b) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



# DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04783/16**, referentes ao exame das contas anuais, oriundas da **Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa**, relativas ao exercício de **2015**, de responsabilidade da Gestora, Senhora EDILMA DA COSTA FREIRE, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- I) JULGAR REGULAR a prestação de contas advindas da Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa; e
- II) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 08 de setembro de 2020.

### Assinado 8 de Setembro de 2020 às 16:29



### **Cons. André Carlo Torres Pontes**

PRESIDENTE E RELATOR

# Assinado 22 de Setembro de 2020 às 11:04



## Marcílio Toscano Franca Filho MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO