



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação Anual de Contas da **Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária – SEAP**, sob a responsabilidade do **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira**, relativa ao exercício de **2014**, enviada a este Tribunal de Contas dentro do prazo regimental.

Após exame da documentação pertinente, o órgão de instrução desta Corte emitiu o relatório de fls. 205/17 dos autos, com as seguintes considerações:

A Lei nº 659, de 14 de novembro de 1928, criou a Secretaria do Interior, Justiça e Instrução Pública. Posteriormente passou a denominar-se Secretaria do Interior e Segurança Pública, Secretaria do Interior e Justiça, Secretaria da Justiça, Secretaria da Cidadania e Justiça. E por último, com a edição da Lei Complementar nº 67, de 07 de julho de 2005, passou a denominar-se Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária – SEAP. Órgão integrante do Núcleo Operacional Finalístico, com as seguintes finalidades e competências:

- Coordenar a política estadual de assuntos penitenciários;
- Coordenar a guarda e a ressocialização dos apenados;
- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento de penas privativas de liberdade e de prestação de serviços à comunidade, este último desde que credenciado pelo Poder Judiciário;
- Emitir pareceres sobre livramento condicional, indulto e comutação de pena; e
- Gerenciar a aplicação dos recursos de Fundos vinculados às atividades da SECAP.

O orçamento da SEAP para o exercício sob exame foi aprovado pela Lei nº 10.262, de 03.02.2014, fixando a despesa no montante de **R\$ 125.200.349,00**, equivalendo a 1,24% da despesa fixada na LOA para o Estado da Paraíba. Foram abertos créditos suplementares no montante de **R\$ 54.979.919,30**, cuja fonte foi a anulação de dotações.

Em 2014, a despesa empenhada da SEAP foi de **R\$ 129.629.033,13**. O Projeto/Atividade de Governo com a maior concentração de despesas empenhadas foi o “**Encargos com Pessoal Ativo**” representando **73,05%** da despesa total empenhada. A segunda maior concentração de despesas foi a “**Assistência ao custodiado no sistema prisional**”, com **16,21%**.

Foram inscritas despesas em e *restos a pagar* no valor de R\$ 4.621.179,35;

Foi realizada diligência *in loco* no período de 22 a 25 e 29 de setembro de 2015.

Não houve registro de denúncia sobre irregularidades ocorridas na SEAP, nesse exercício.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do ex-Gestor da SEAP, **Sr Walber Virgolino da Silva Ferreira**, o qual apresentou defesa conforme Documento TC nº 03199/16. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu novo relatório, de fls. 229/45, entendendo remanescer as seguintes falhas:

1) Admissão de estagiário sem a realização do processo de seleção, proporcionando o favorecimento e violando o princípio da impessoalidade (item 7);

A defesa disse que a realidade dos fatos são outras. Em verdade não há contratação estabelecida linearmente entre a SEAP e os respectivos estagiários. Com efeito, a SEAP não mantém vínculo direto e específico com qualquer estagiário, senão pela intermediação do CIEE – Centro Integrado Empresa Escola.

A dinâmica da contratação funciona da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

- 1) Há contrato celebrado entre a SEAP e o CIEE, para fins de intermediação da contratação de estagiários na área de interesse, em consonância com a Lei nº 11.788/2008, bem como com a Resolução nº 01 do Conselho Nacional de Educação, datada de 24 de janeiro de 2004. Neste contexto, vejamos o que dispõe a cláusula primeira do instrumento contratual:

I CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO 1.1. O presente CONTRATO tem por objeto a Prestação do Serviço de Administração do Programa de Estágio destinado a estudantes matriculados em instituições de Ensino Superior e em instituição de Ensino Profissionalizante de Nível Médio, reconhecidos pelo Ministério da Educação, cujas áreas de conhecimento estejam diretamente relacionadas com as atividades, programas, planos e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária - SEAP.

- 2) Os estudantes credenciam-se diretamente junto à instituição intermediária (CIEE);
- 3) A SEAP informa ao CIEE o quantitativo e área de interesse na qual há vagas para estágio;
- 4) O CIEE seleciona, dentre os estudantes credenciados, o quantitativo para suprir as necessidades da SEAP, direcionando-os à instituição que assimilará a mão de obra;
- 5) A SEAP vincula-se formalmente ao estagiário encaminhado pelo CIEE na respectiva área de interesse.

Neste aspecto, vejamos como se manifesta a cláusula décima quarta do instrumento contratual:

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DAS OBRIGACOES DA CONTRATADA
14.1. A CONTRATADA se obriga a: (...)

14.3. Encaminhar os estudantes por vaga oferecida pelo CONTRATANTE.

14.4. Encaminhar formalmente candidatos selecionados para estágio ao CONTRATANTE, munidos de histórico escolar, comprovante de matrícula e currículo.

Portanto, o procedimento de seleção não é aleatório. Longe disso, há intermediação do vínculo pelo CIEE, que cadastra os alunos e seleciona-os, encaminhando-os ao órgão respectivo, de acordo com a demanda da área de interesse, inexistindo contratação direta e formação de vínculo com privilégio ou outra forma subjetiva de seleção de estagiários. Urge ressaltar que este modelo sempre foi adotado para a prestação de estágio junto à SEAP, nas gestões passadas, não havendo quaisquer questionamentos anteriores por parte do TCE-PB.

A Auditoria diz que a nova Lei do Estágio (Lei nº 11.788/2008) prevê, no artigo 9º, que os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios podem oferecer estágios. Porém, a presença do agente integrativo intermediando a relação de estágio não afasta a obrigatoriedade de processo de seleção, quando destinada ao recrutamento de estagiário para a administração pública. O Ministério Público do Trabalho já tinha essa posição antes da publicação da nova lei, conforme se verifica na Orientação nº 22 da ata da CONAP (Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública). Após a publicação da nova Lei do Estágio, o MPU publicou a Portaria nº 567/2008, que prevê a realização de processo seletivo para estagiários, em seu artigo 5º. Portanto, os argumentos apresentados pelo Gestor não procedem, pois a presença de agente integrativo intermediando a contratação dos estagiários não comprova que eles tenham sido admitidos através de processo de seleção, que lhes foram assegurados igualdade de condições, com critérios objetivos para a escolha, tal como se sucede em vários Órgãos Públicos, a exemplo desta Corte de Contas, Justiça Federal, Ministério Público da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

2) 211 servidores cedidos a Órgãos/Entidades, comprometendo o desenvolvimento das atividades da SEAP (item 7);

A defesa informa que em relação aos servidores cedidos a outros órgãos existe previsão legal para a movimentação de servidores, basta que se verifique as disposições contidas no Estatuto do Servidor Civil da Paraíba, qual seja, a Lei Complementar nº 58/2003, e todas justificadas pela necessidade do serviço e interesse público. Ressalte-se que durante a gestão do peticionante foram cedidos pouco mais de 10 (dez) servidores, e em todas elas estava justificada a necessidade da movimentação de servidores, bem como todas obedeceram ao que prevê a lei, e, ainda, 80% (oitenta por cento) destes exerciam funções meramente administrativas, e que não comprometiam o andamento dos serviços da SEAP, além de ser uma orientação do Ministério Público a retirada destes servidores dos presídios.

Deve-se sopesar que uma das políticas do peticionante era a de trazer de volta os servidores da SEAP que estavam cedidos a órgãos e entidades, mormente quanto aos agentes de segurança penitenciária, mas esbarrou na conveniência política que envolvia muitas das transferências. Ressalte-se, ainda, que todas as demais ocorreram nas gestões passadas, de modo que não houve quaisquer questionamentos por parte do TCE. Por fim, não existe comprovação de que as referidas cessões de servidores comprometiam o serviço da SEAP, até porque de acordo com a documentação acostada, muitos exerciam funções de técnicos-agrícolas, advogados, oficiais de registro civil, telefonistas, agentes administrativos, etc. e todas essas transferências partiram por interferência e realização por parte da própria Casa Civil do Estado não havendo qualquer participação do gestor peticionário. Resta, assim, esclarecido o presente tópico.

A Unidade Técnica reclama que em dezembro de 2014, os 211 (duzentos e onze) servidores cedidos da SEAP representavam 8,91% dos servidores efetivos do Órgão. O Gestor não comprovou a regularidade dessas cessões, através dos respectivos atos administrativos assinado pela autoridade competente. Além disso, é uma quantidade expressiva de servidores lotados em outros Órgãos e Entidades, que desfalcam o quadro de pessoal do Órgão. Por fim, na relação apresentada pelo Gestor (Documento Tramita nº 03199/16 às fls. 144/151), constam servidores investidos nos cargos de Agente de Segurança Penitenciário e Agente de Segurança, dentre outros, cedidos a outros Órgãos/Entidade, cujas atribuições são inerentes à atividade fim da SEAP. Porém, o defendente não demonstrou que os servidores cedidos estão desempenhando essas funções no Órgão para os quais foram disponibilizados. Por esses motivos, permanece a irregularidade nos termos do Relatório Inicial.

3) Contrato de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de geradores sem prévio processo de seleção; sem comprovação de experiência técnica e profissional da empresa; sem justificativa dos preços pactuados, através de planilha comparativa, consulta de mercado, etc. (art. 26, parágrafo único e art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), cuja execução se revelou antieconômica em decorrência da deficiência das cláusulas contratuais pactuadas, que não fixaram previamente a quantidade de manutenção preventivas mensais a serem realizadas, estabelecendo um pagamento global mensal, independentemente da efetiva prestação dos serviços.

Segundo a defesa, o Contrato Administrativo nº 18/2012 foi celebrado entre a SEAP e a empresa URBIETA Comércio, Representações e Serviços LTDA, tendo por objeto a manutenção preventiva e corretiva de grupos geradores de energia elétrica no âmbito das unidades prisionais da contratante, ao preço fixo mensal de R\$ 11.200,00 (onze mil e duzentos reais), acrescidos até o limite de R\$ 7.447,00 (sete mil, quatrocentos e quarenta e sete reais) em caso de necessidade de substituição de componentes. Ressalte-se que referido contrato nasceu de um procedimento de INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 2012.00000748, justificada no artigo 25, da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

Neste viés, temos que a inexigibilidade se justificou pela exclusividade do fornecedor, uma vez que a empresa contratada era a única que poderia prestar os serviços contidos no termo de referência. O questionamento da auditoria é a anotação de preço fixo, no contrato, para o serviço, independentemente da quantidade de manutenções realizadas pela contratada, o que descamba (na ótica da Auditoria) para flagrante prejuízo ao Erário. A bem da verdade, o referido contrato foi celebrado no exercício 2012, desta feita por gestor diverso. Consoante demonstrado na cláusula terceira do instrumento contratual, entabulado em 16 de outubro de 2012, o preço acordado foi feito em conformidade detalhamento da prestação dos serviços conforme descrito nas fls. 02 a 04 do processo n. 201200000748- SEAP. O reajuste aplicado quando da formalização do primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 018/2012 apenas teve por escopo a prorrogação do contrato por mais 12 (doze) meses, conforme permissivo do artigo 57, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste contratual, de acordo com a comprovação de variação do IPCA do período (6,51%), consoante previsão dos artigos 55, III e 65, II, d, da Lei nº 8.666/1993. Ressalte-se, pois, que o preço aplicado quando da formalização do termo aditivo era o mais vantajoso para a edilidade, e isto foi devidamente comprovado e com parecer favorável da Controladoria Geral do Estado.

O Órgão Técnico diz que os argumentos apresentados pelo Gestor são insuscetíveis de afastar a irregularidade. Inicialmente, cabe ressaltar que o fato de o contrato ter sido celebrado em gestões anteriores, não afasta a responsabilidade do Gestor do exercício em análise pelos prejuízos decorrentes de sua execução. Da mesma forma, eventual parecer da CGE favorável à celebração do contrato e dos termos aditivos não tem o condão de afastar o exame da legalidade do ajuste e da legitimidade da despesa dele decorrente por esta Corte Contas. Em que pese os argumentos do Gestor, não foi comprovada nos autos a exclusividade da empresa para a prestação dos serviços, nem ficou demonstrada a experiência técnica e profissional, através de trabalhos congêneres realizadas em outras instituições ou Órgão Públicos, o que inquina de vício de ilegalidade o referido ajuste. Reitera-se que não houve a devida justificativa dos preços pagos, através de planilha comparativa de preço, consulta de mercado, etc. art. 26, parágrafo único e art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. Por fim, a execução do contrato se demonstrou antieconômico para a Administração. Ficou estabelecido um preço fixo mensal de R\$ 11.200,00, independentemente, do número de manutenções realizadas no mês pela empresa, que ainda poderia cobrar por eventuais reposições de peças até o limite mensal de R\$ 7.447,00.

Examinando as ordens de serviços acostadas aos autos (Documento Tramita n.º 56.457/15; 56.460/15), fica evidenciada a antieconomicidade do contrato para a administração. Não houve manutenções nos meses de setembro e outubro, mas pelos termos do contrato a administração ficou obrigada ao pagamento da mensalidade de R\$ 11.200,00. Em novembro e dezembro foram realizadas 6 e 4 manutenções preventivas, respectivamente. Em 2014, foram realizadas 99 manutenções corretivas e preventivas e a empresa recebeu R\$ 142.108,73, o que perfaz o valor médio de R\$ 1.435,42 por manutenção realizada. O contrato deveria fixar previamente o valor unitário, a quantidade e periodicidade da manutenção preventiva, bem como o preço unitário da manutenção corretiva que eventualmente viesse a ser realizada.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão**, emitiu o Parecer nº 1151/2016, anexado aos autos às fls. 247/53, com as seguintes considerações:

No que se refere à admissão dos estagiários, sem a prévia seleção através de concurso público, a defesa tentou justificar a ausência de um processo regular de seleção de estagiários realizado diretamente pela Administração alegando existir um contrato com o CIEE – Centro Integrado Empresa Escola, uma entidade que, segundo a defesa, realiza intermediação da contratação de estagiários na área de interesse, tanto para empresas privadas quanto para o serviço público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

Em verdade como bem afirma a D. Auditoria, a presença de agente integrativo intermediando a relação de estágio, apenas na fase de recrutamento, não é suficiente para comprovar a seleção que obedeceu, de fato, aos princípios norteadores da Administração Pública, em especial aos princípios do Concurso Público quem implicam na observância da igualdade de condições entre os candidatos, a adoção de critérios objetivos e previamente definidos para a escolha e a eficiência. Portanto, a mácula resta caracterizada, cabendo recomendações à SEAP para que, nas admissões de estágios, observe o requisito do concurso público, na forma já realizada por vários órgãos estaduais, a exemplo do Ministério Público, Tribunal de Contas e outros;

Quanto à existência de 211 servidores cedidos a Órgãos e Entidades públicas é instituto legalmente previsto que tem por finalidade estabelecer a colaboração entre os diversos setores da Administração Pública sempre que se detecta a necessidade da atuação temporária de um agente especializado e experiente em determinada área de modo a desenvolver um trabalho para ajuntar conhecimento e desenvolver determinado setor. A cessão, em tese, deve sempre ter lugar quando há um interesse da Administração, nunca por interesse individual ou conveniência do servidor ou para atender a arranjos políticos, como deixa entrever a defesa.

Os atos de cessão deveriam ser sempre justificados, o que também não é a praxe da nossa Administração, elencando-se as razões pelas quais determinado servidor está sendo requisitado para outro órgão, qual o teor do trabalho a ser desenvolvido e se, em face disto, o seu currículo e experiência justificam a cessão. Por esta razão, entendo que a motivação dos atos administrativos, seja ele uma contratação, seja uma cessão de servidores, deve ser exigida de forma cada vez mais firme pelos órgãos de controle até que se atinja a excelência de se praticar atos administrativos dissociados do interesse particular ou privado;

Em relação aos serviços sem prévio procedimento licitatório e em termos antieconômicos para a Administração, a Auditoria aponta a existência de contrato realizado sem prévio procedimento licitatório e firmado em termos antieconômicos para a Administração, relativo à manutenção preventiva e corretiva de grupos de geradores de energia elétrica no âmbito das unidades prisionais da SEAP. De fato, observa-se que ao serem contratados os serviços, por inexigibilidade de licitação em 2012 e, portanto, por gestor que antecedeu ao Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira.

Conforme alega a defesa, o gestor responsável pelo exercício em análise apenas deu continuidade ao contrato outrora firmado através de aditamento, até que fosse realizado levantamento dos contratos existentes e por se tratar de serviço indispensável que não poderia ser interrompido, pois garantiam a alimentação das cercas eletrificadas, dos refletores e das câmeras de monitoramento das unidades prisionais, em caso de falha na prestação de energia regular. A despeito de tais considerações, fato é que, os termos do contrato originalmente firmado e mantido por força de aditamento não eram favoráveis à Administração, pois a empresa contratada recebia um valor fixo mensal, independentemente do número de manutenções realizadas ou ainda que nenhuma manutenção fosse realizada. Em face desta situação, ao gestor, antes de proceder ao aditamento do contrato, caberia buscar a negociação de novos termos junto à contratada até que fosse realizado novo procedimento licitatório.

Entretanto, não foram levantados valores que quantifiquem excesso a ser imputado, inclusive em face da dificuldade de identificar os itens que constituíram cada manutenção tais como as peças de reposição utilizadas. Não existindo, no momento, parâmetro para imputar-se excesso quanto aos valores de peças e serviços praticados à época no mercado. Por esta razão, sugiro a cominação de multa ao responsável, nos termos do art. 56, III, da LOTCE.

Ante o exposto, pugnou o Representante do Ministério Público junto ao TCE pelo(a):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

- a) **REGULARIDADE** com Ressalvas da prestação de contas da SEAP, sob a responsabilidade do Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira, registrando-se quanto às contas do Fundo de Recuperação dos Presídios – FRP, não ter havido qualquer movimentação;
- b) **RECOMENDAÇÃO** à atual administração da SEAP no sentido de:
 - Elaborar o relatório de atividades com base em metas planejadas e objetivos traçados na área de atuação;
 - Adotar medidas cabíveis para restabelecimento da legalidade quanto aos servidores cedidos e quanto à seleção de estagiários e, bem assim, quanto aos contratos realizados com vistas à obtenção de termos mais vantajosos para a Administração.

É o relatório. Informando que os interessados foram intimados para a presente sessão !

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator

PROPOSTA DE DECISÃO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros:

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica, assim como o parecer oferecido pelo Representante do Ministério Público junto ao Tribunal, proponho aos Srs. Conselheiros membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) **Julguem REGULARES** as contas do **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira**, ex-Gestor da **Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária - SEAP**, relativamente ao exercício financeiro de **2014**;
- 2) **Julguem REGULARES** as contas do **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira**, ex-Gestor do **Fundo de Recuperação dos Presídios – FRP**, exercício financeiro de 2014;
- 3) **RECOMENDEM** a atual Administração da SEAP no sentido de elaborar o relatório de atividades com base em metas planejadas e objetivos traçados na área de atuação, bem como adotar medidas cabíveis para restabelecimento da legalidade quanto aos servidores cedidos e quanto à seleção de estagiários e, bem assim, quanto aos contratos realizados com vistas à obtenção de termos mais vantajosos para a Administração.

É a proposta! Informando que o Interessado foi intimado para a presente sessão.

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 04.039/15

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: **Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária – SEAP**

Gestor Responsável: **Walber Virgolino da Silva Ferreira - Secretário**

Patrono/Procurador: não consta

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2014. Dá-se pela Regularidade. Recomendações à atual Administração.

ACÓRDÃO APL - TC – nº 0625/2016

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do processo TC nº 04.039/15, que trata da prestação de contas anual da **SECRETARIA DE ESTADO DA CIDADANIA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SEAP**, relativa ao exercício financeiro de **2014**, tendo como gestor: **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira (ex-Secretário)**, ACORDAM os Conselheiros Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e da proposta de decisão do relator, em:

- a) **JULGAR REGULARES** as Contas do **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira**, ex-Gestor da **Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária – SEAP**, relativamente ao exercício financeiro de **2014**;
- b) **JULGAR REGULARES** as contas do **Sr. Walber Virgolino da Silva Ferreira**, ex-Gestor do **Fundo de Recuperação dos Presídios – FRP**, exercício financeiro de **2014**;
- c) **RECOMENDAR** a atual Administração da SEAP no sentido de elaborar o relatório de atividades com base em metas planejadas e objetivos traçados na área de atuação, bem como adotar medidas cabíveis para restabelecimento da legalidade quanto aos servidores cedidos, bem como quanto à seleção de estagiários e, em articulação com os demais órgãos da administração estadual, quanto aos contratos celebrados, com vistas à obtenção de termos mais vantajosos para o Estado.

Presente ao julgamento a Exma. Sr^a Procuradora Geral do Ministério Público Especial.
Registre-se, publique-se e cumpra-se.

Assinado 31 de Outubro de 2016 às 08:09



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 27 de Outubro de 2016 às 13:08



Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 28 de Outubro de 2016 às 14:27



Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL