

### RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação Anual de Contas da **Secretaria de Estado da Administração Penitenciaria** – **SEAP**, sob a responsabilidade do **Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta**, relativa ao exercício de **2015**, 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. 109/21 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 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 10.437, de 12.02.2015, fixando a despesa no montante de **R\$ 180.544.004,00**, equivalendo a 1,72% da despesa fixada na LOA para o Estado da Paraíba. Foram abertos créditos suplementares no montante de **R\$ 63.247.066,23**, cuja fonte foi a anulação de dotações.

Em 2015, a despesa empenhada da SEAP foi de **R\$ 142.083.208,43**. O Projeto/Atividade de Governo com a maior concentração de despesas empenhadas foi o "**Encargos com Pessoal Ativo**" representando **70,58%** da despesa total empenhada. A segunda maior concentração de despesas foi a "**Assistência ao custodiado no sistema prisional**", com **19,81%**.

Foram inscritas despesas em e restos a pagar no valor de R\$ 8.077.405,20;

Houve registro de denúncia sobre irregularidades ocorridas na SEAP, nesse exercício:

Documento TC nº 02861/15 - Denúncia anônima acerca de acumulação ilegal de cargos pela servidora Anna Carolina Brito Pereira (Agente Penitenciária – Matrícula nº 168.665-8), com o cargo de Guarda Civil Metropolitano, no município de Bayeux, ainda com outro cargo em Cabedelo. Essa acumulação foi objeto de análise no Processo TC nº 02270/15, no qual foi constatado que não persistia tais acumulações.

Além desses aspectos, o órgão de instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do Gestor da SEAP, **Sr Wagner Paiva de Gusmão Dorta,** o qual apresentou defesa conforme fls. 126/82. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu novo relatório, de fls. 290/98, entendendo remanescer as seguintes falhas:

1) Relatório de Atividades enviado em desconformidade com as disposições do art. 11, inciso I, alínea "a" e "b" da Resolução Normativa RN TC nº 03/2010 (item 4.1);

A defesa disse que o próprio Relatório da Auditoria (página 01) informa que as referidas Prestações de Contas foram encaminhadas ao TCE no prazo legal em conformidade com a Resolução Normativa disciplinadora da matéria (RN TC nº 03/2010.



Considerando o exposto no início do relatório, acredita-se que foram cumpridas todas as exigências prescritas pela Resolução Normativa RN TC nº 03/2010.

A Unidade Técnica diz que o fato da PCA ter sido enviada no prazo legal não significa que ela observou às disposições da RN TC nº 03/2010, artigo 11, inciso I, alínea "a" e "b". Com exceção do item relativo ao Instituto de Polícia Científica, verifica-se que o Órgão não apresentou no relatório de atividades informações de natureza quantitativa e qualitativa que permitam uma análise do desempenho operacional do exercício e/ou realizar uma análise comparativa com os anos anteriores, conforme prevê a mencionada resolução. Assim,a a falha existiu, devendo ser sanada quando do envio das próximas prestações de contas a este Tribunal.

# 2) Admissão de estagiários sem a realização de processo de seleção, proporcionando o favorecimento e violando o princípio da impessoalidade (item 7.0.a);

O defendente informa que foi celebrado contrato entre a SEAP e o Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, Contrato nº 175/2015, publicado no DOE/PB de 12.09.2015, com vigência até 19 de agosto de 2016. O referido contrato teve Parecer Jurídico de número 1578/PGE E-2015, expedido pela Procuradoria Geral do Estado, opinando pela possibilidade jurídica da celebração. A cláusula 2º, nos itens a, b e c, do referido contrato, trata das obrigações da contratada, demonstradas nos Anexos I. Salientamos que é da responsabilidade do CIEE manter convênios com as instituições de ensino e encaminhar os estudantes com o perfil exigido. Assim, a contratação com o CIEE se deu exatamente para que a mesma selecionasse os estagiários em contato com as instituições de ensino conveniadas. Os referidos estagiários não são selecionados diretamente pela SEAP, tendo sido exatamente esse o motivo da contratação da citada empresa para gerir, selecionar e repassar os valores aos estagiários.

A Lei do Estágio (Lei n º 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 dessa nova lei, conforme se verifica na Orientação nº 22 da Ata da CONAP. 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. 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. A irregularidade ocorreu durante o referido exercício e deve ser sanada, evitando que permaneça nas gestões posteriores.

# 3) 204 servidores cedidos a Órgãos/Entidades comprometendo o desenvolvimento das atividades da SEAP (item 7.0.b);

A defesa argumenta que os servidores desta Secretaria de Estado cedidos a outros órgãos estão em conformidade com o prescrito pela legislação vigente (Lei Complementar Estadual nº 58/2003, artigo 90, bem como o Decreto Estadual nº 35.915/2015), não tendo a SEAP qualquer prejuízo com este fato.



Os órgãos arcam com as responsabilidades financeiras dos servidores. E essas cessões atendem ao interesse da Administração Pública levando em conta a conveniência considerada e legalmente amparada para sua realização.

A Auditoria diz que 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 da SEAP. Não demonstrou que os servidores cedidos estão despenhando suas funções no Órgão para os quais foram disponibilizados. Por esses motivos, permanece a irregularidade nos termos do Relatório Inicial.

4) 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 de preço, cuja execução se revelou antieconômica e com pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço prestado (item 8.1).

Segundo a defesa, tal questionamento refere-se ao Contrato Administrativo nº 18/2012, celebrado entre a SEAP e a empresa URBIETA Comércio, Representações e Serviços LTDA. O contrato foi celebrado inicialmente em 21.03.2012, e com alguns Termos Aditivos a vigência foi ampliada até 16.10.2015. 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 INEXIBILDADE DE LICITAÇÃO nº 2012.00000748, justificada no artigo 25, da Lei nº 8.666/93.

No relatório de análise de prestações de contas anuais, referente ao ano de 2014 (Processo TC nº 04039/15), fora informado a esta Secretaria das irregularidades da referida empresa. Dessa forma, com intuito de resguardar o erário público e em respeito aos princípios administrativos, em cumprimento ao entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da Paraíba, a SEAP determinou à Gerência Administrativa e à Gerência Financeira que não tomassem providências no sentido de prorrogar o referido contrato, bem como de não pagar quaisquer despesas devidas à empresa, conforme se depreende dos Memorandos nº 246 e nº 247. Destarte, exatamente por observar irregularidades na forma de contratação, não se celebrou um novo Termo Aditivo com a referida empresa, não firmando, portanto, este gestor, qualquer contrato ou aditivo, devendo os gestores responsáveis às épocas de cada celebração de contrato ou aditivos prestarem as informações devidas. Ademais, como se verifica nos Anexos III, houve a prestação de serviços de correção preventiva e corretiva, no entanto, não houve pagamento referente às manutenções preventivas, conforme se demonstra através das Notas Fiscais e dos comprovantes de pagamento. Tais manutenções, apesar de terem ocorrido, não foram pagas pela Secretaria, estando as mesmas englobadas nos valores das manutenções preventivas. Quanto aos questionamentos referente à duplicidade de pagamento referente aos serviços prestados nos períodos de 17/01 a 16/02, inicialmente, consta no Relatório que tais serviços foram executados no ano de 2016, o que não ocorreu porque, como já dito, não houve prorrogação do contrato com a referida empresa, tendo o mesmo findado em outubro de 2015 sem que houvesse prorrogação.



Ademais, conforme se comprova através da Carta Justificativa presente no Anexo III, a Nota Fiscal de nº 1002318 fora cancelada pela empresa devido a erro de digitação e, portanto, não fora paga por esta Secretaria de Estado.

O Órgão Técnico diz que os argumentos apresentados pelo Gestor são insuscetíveis de afastar a irregularidade em exame. 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 n.º 8.666/1993).

Por fim, a execução do contrato se demonstrou antieconômico para a Administração. Ficou estabelecido um preço fixo mensal de **R\$ 12.636,42**, independentemente, do número de manutenções realizadas no mês pela empresa.

Entre 17.12.2014 e 16.08.2015 foram realizadas 76 manutenções, corretivas e preventivas, pelas quais a empresa recebeu R\$ 101.091,36, o que perfaz o valor de R\$ 1.330,15 por cada manutenção (Documento TC n° 31377/16). Constatou-se o pagamento de R\$ 12.636,42 em duplicidade pelos serviços prestados no período de 17.01.2015 a 16.02.2015, conforme Notas Fiscais n° 1002081 e 1002318 (Documento TC n° 31377/16). A defesa argumenta que a NF nº 1002318 foi cancelada pela empresa (Documento TC nº 43967/16 – fls. 218/223), porém não há comprovação de cancelamento da Nota Fiscal perante o órgão fazendário municipal, mas tão somente Carta Justificativa assinada pela empresa. 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.

Em relação às manutenções corretivas, não se admite que a Administração celebre um contrato estabelecendo um valor mensal, sem fixar a quantidade de correções que serão realizadas pela empresa. No caso em tela, trata-se de um evidente contrato aleatório, pois havendo ou não manutenções durante o mês, o valor era pago, o que não se admite no âmbito da Administração Pública, tendo em vista os princípios da legalidade, da transparência, da economicidade e da eficiência. Nada impede que se licite e celebre contrato para a realização de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos. Porém, em relação às manutenções preventivas, o termo de ajuste deve estabelecer a quantidade, a periodicidade e o valor de cada serviço. Em se tratando de manutenções corretivas, o contrato deve fixar o valor a ser pago, que será efetuado mediante a efetiva contraprestação dos serviços por parte da empresa e das peças utilizadas. Isto posto, permanece a irregularidade nos termos inicial, no sentido de que houve irregularidade no contrato celebrado com a empresa, antieconomicidade em decorrência de sua execução e pagamento em duplicidade referente a mesma competência.



Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu o Parecer nº 34/2017, anexado aos autos às fls. 300/5, com as seguintes considerações:

No que se refere ao Relatório de Atividades enviado em desacordo com as disposições da Resolução Normativa RN TC nº 03/2010, a prestação de contas é o instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. O envio da prestação de contas anual em desconformidade com a RN TC nº 03/10, por se fazer ausente o "relatório detalhado das atividades desenvolvidas" revela o descompromisso do gestor com o controle externo e acarreta multa. Não custa lembrar que o Administrador Público, na administração dos bens pertencentes à coletividade, tem o dever de prestar contas, dever esse importantíssimo para o exercício do controle dos gastos públicos pela sociedade, e esta deve ser elaborada de forma completa, transparente, precisa, regular, uma vez que a ausência desses requisitos causa embaraço à análise respectiva.

No tocante à admissão de estagiários sem a realização de processo de seleção, 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 a intermediação da contratação de estagiários na área de interesse, tanto para empresas privadas quanto para o serviço público. 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 que a seleção obedeceu, de fato, aos princípios norteadores da Administração Pública, em especial aos princípios do concurso público que 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 estagiários, observe o requisito do concurso público, na forma já realizada por vários órgãos estaduais, a exemplo do Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas e outros.

Quanto à existência de 204 servidores cedidos a Órgãos e Entidades públicas, a cessão de servidores, não tomada *cum grano salis*, é perniciosa na Administração Pública Brasileira, isto porque, se a cessão corresponde ao fato de um órgão ou entidade disponibilizar um servidor integrante do seu quadro de pessoal para exercer, em outro órgão, cargo ou emprego de que não é titular, a sua efetivação revela desvio de função e, conseqüentemente, burla à exigência de aprovação prévia em concurso público para investidura em cargo/emprego público, a qual se encontra consubstanciada no art. 37, II, da Carta Magna Federal. Dessa forma, não se revestindo o cargo para exercício do qual o servidor é cedido da natureza de cargo em comissão, o seu exercício por meio desse instituto representa irregular desvio de função, bem assim desrespeito à regra constitucional do concurso público e do isonômico e impessoal acesso aos cargos públicos. Por conseguinte, denota quebra de vários princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, a exemplo dos da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da moralidade. Ademais, demonstra falha no aspecto organizacional, porquanto as entidades públicas devem procurar compor seus quadros funcionais da maneira mais autônoma possível.

Em relação aos serviços de manutenção preventiva e corretiva de geradores, sem prévio procedimento licitatório e em termos antieconômicos para a Administração, nunca é demais afirmar que a Administração Pública está jungida pela legalidade, que é o princípio essencial ao Estado de Direito. O citado princípio representa a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida conforme a lei (*secundum legem*), sendo a atividade administrativa, por conseguinte, infralegal, devendo-se restringir à expedição de comandos complementares à lei. Nesta esteira, a realização de gastos sem a prévia instauração do exigido certame licitatório, fora das hipóteses de contratação direta legalmente previstas, constitui burla à regra constitucional da obrigatoriedade da licitação e aos ditames da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

Por outro lado, apesar do relatado e do baixo nível de eficiência que se verifica em relação ao sistema penitenciário, tal irregularidade aqui apontada teve sua origem em exercícios anteriores, falhando o gestor atual em não encerrar a cadeia de irregularidades que se perpetua.

Quanto ao suposto pagamento em duplicidade, reputamos satisfatória a argumentação da defesa, com a devida juntada do informe de cancelamento da nota fiscal.

Ante o exposto, opinou o Representante do Ministério Público junto ao TCE pela:

- a) REGULARIDADE *com Ressalvas* da prestação de contas em apreço, em relação à gestão do **Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta**, registrando-se quanto às contas do Fundo de Recuperação dos Presídios FRP, não ter havido qualquer movimentação;
- b) APLICAÇÃO de MULTA ao gestor epigrafado, com fulcro no art. 56, II da LOTCE, em face da transgressão de normas legais, conforme exposto;
- c) RECOMENDAÇÃO ao titular da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à necessidade de organização de suas atividades.

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

## 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, com ressalvas as contas do Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta, Gestor da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária SEAP, relativamente ao exercício financeiro de 2015;
- 2) **APLIQUEM** ao **Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta**, Gestor da SEAP, **multa** no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 3) **DECLAREM ATENDIMENTO INTEGRAL** aos requisitos da gestão fiscal responsável, previstos na LCN nº 101/2000;
- 4) **RECOMENDEM** a atual Administração da SEAP no sentido de no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à necessidade de organização de suas atividades.

É a proposta!

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho Relator

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: Secretaria de Estado da Administração Penitenciária – SEAP Gestor Responsável: Wagner Paiva de Gusmão Dorta - Secretário

Patrono/Procurador: não consta

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2015. Dá-se pela Regularidade, com ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendações à atual Administração.

### ACÓRDÃO APL - TC - nº 260/2017

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do processo TC nº 04.105/16, que trata da prestação de contas anual da *SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SEAP*, relativa ao exercício financeiro de 2015, tendo como gestor: *Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta (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, com ressalvas, as Contas do Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta, Gestor da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária SEAP, relativamente ao exercício financeiro de 2015:
- b) **DECLARAR ATENDIMENTO INTEGRAL** aos requisitos da gestão fiscal responsável, previstos na LCN nº 101/2000
- c) APLICAR ao Sr. Wagner Paiva de Gusmão Dorta, Gestor da SEAP, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalentes a 42,84 UFR-PB, conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- d) **RECOMENDAR** a atual Administração da SEAP no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à necessidade de organização de suas atividades.

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

TC - Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa-PB, em 17 de maio de 2017.

#### Assinado 18 de Maio de 2017 às 20:14



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

Assinado 18 de Maio de 2017 às 11:59



#### Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho

**RELATOR** 

Assinado 22 de Maio de 2017 às 09:22



# **Sheyla Barreto Braga de Queiroz** PROCURADOR(A) GERAL