



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-02684/12

Direito Constitucional e Administrativo. Administração Direta Estadual. Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social - SESDS. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2011. Regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO-APL-TC - 0634/16

RELATÓRIO:

O Processo TC-02684/12 corresponde à Prestação de Contas relativa ao exercício de 2011, da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social - SESDS, tendo por gestor o Sr.º Cláudio Coelho Lima.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria da Gestão Estadual - Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado II - (DIAFI/DEAGE/DICOG II) deste Tribunal emitiu, com data de 05/06/2012, relatório eletrônico, sintetizando as seguintes ocorrências:

- 1. A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2. A Lei nº 9.331, de 12 de janeiro de 2011, referente ao orçamento anual para o exercício de 2011, fixou a despesa para a SESDS no montante de R\$ 238.358.491,00 (R\$ 121.934.500,00 referente ao Gabinete de Secretário; R\$ 16.813.893,00 à Delegacia Geral de Polícia Civil; R\$ 93.428.500,00 ao Departamento Estadual de Trânsito e R\$ 6.181.598,00 ao Fundo Especial de Segurança Pública), destinando às unidades orçamentárias objeto da presente prestação de contas (Gabinete de Secretário e Delegacia Geral de Polícia Civil), o valor total de R\$ 138.748.393,00, equivalente a 58,21% da despesa total da Secretaria, e a 1,99% da despesa total do Estado, qual seja, R\$ 6.957.299.000,00. Em relação ao exercício anterior as dotações orçamentárias reservadas ao Gabinete do Secretário sofreram acréscimo de 13,55% e aquelas relacionadas à Delegacia Geral de Polícia Civil uma elevação de 373,96%.*
- 3. Enquanto a despesa fixada para o Gabinete do Secretário atingiu R\$ 121.934.500,00, a realizada situou-se no patamar de R\$ 157.134.175,95. Por seu turno a despesa consignada na LOA para a Delegacia Geral de Polícia Civil importou em R\$ 16.813.893,00, dos quais foram empenhados R\$ 1.620.056,14.*
- 4. Do total montante empenhado R\$ 155.094.268,19 destinavam-se ao pagamento de despesas correntes e R\$ 3.659.963,90 ao adimplemento de despesas de capital.*
- 5. Foram inscritos em restos a pagar despesas no valor de R\$ 661.992,96, dos quais R\$ 554.474,09 tinham sido pagos até a data de feitura do relatório inicial.*
- 6. Conforme descrito no Anexo Eletrônico “Inventário de bens móveis e imóveis”, foram incorporados ao patrimônio da SESDS, no exercício 2011, R\$ 3.522.548,84 em bens móveis, não tendo sido registrada a aquisição de bens imóveis.*
- 7. Não foram encaminhadas denúncias a este Tribunal referente ao exercício em análise.*

Ao final do relatório inaugural, a Unidade Técnica de Instrução as seguintes irregularidades:

- A) Acompanhamento ineficiente das metas físicas registradas no Quadro de Detalhamento da Despesa;*
- B) Inexistência de dados e informações relativas aos índices de criminalidade apresentados por cada Município do Estado;*

- C) *Imprecisão no controle de despesas com refeições às delegacias;*
- D) *Imprecisão no controle de despesas com serviços de manutenção da frota de veículos;*
- E) *Realização de pagamentos às empresas Jordão & Brito Ltda e Wladimir Duarte Souza após o encerramento dos respectivos contratos;*
- F) *Despesas com fornecimento de equipamentos e suprimentos de informática sem o devido processo licitatório;*
- G) *Fragmentação de despesas com fornecimento de equipamentos e suprimentos de informática;*
- H) *Pagamento de 1.960,23 horas/homem sem a devida comprovação dos gastos incorridos;*
- I) *Pagamento de R\$ 1.702,52 em multas de trânsito, todas autuadas em território paraibano.*

Em respeito aos princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa, o Relator determinou a citação do Secretário Cláudio Coelho Lima, tendo o mencionado gestor pleiteado, e obtido, a prorrogação de prazo para defesa. Ato contínuo, a epístola defensiva foi aviada por meio do DOC TC n° 14.410/12, cuja análise restou consignada em relatório (fls. 241/253) que manteve inalteradas as conclusões contidas no exórdio.

Convocado a opinar, o Ministério Público Especial de Contas, através do Parecer TC n° 01065/12 (fls. 255/263), datado de 17/09/2012, subscrito pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiros, alvitrou nos seguintes termos:

1. *IRREGULARIDADE DAS CONTAS do Sr. Cláudio Coelho Lima, Secretário de Estado da Segurança e da Defesa Social no exercício de 2011 aqui analisado;*
2. *APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL previstas respectivamente no artigo 56, II e VI da LOTC/PB ao mencionado gestor;*
3. *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Cláudio Coelho Lima no montante apurado pela DICOG II;*
4. *RECOMENDAÇÃO ao atual Secretário da Pasta em epígrafe no sentido de não incorrer nas irregularidades, falhas e omissões aqui expendidas, sopesando a sugestão promanada do Órgão Técnico desta Corte no atinente ao critério de distribuição de recursos para as atividades da Polícia Judiciária do Estado da Paraíba e*
5. *REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Comum acerca dos fatos que são de sua alçada e atribuição investigativa.*

O Relator determinou o retorno dos autos à Auditoria para quantificação, em reais, do pagamento realizado pelo gestor, no total de 1.960,23 horas/homem sem comprovação dos gastos incorridos.

Em atendimento ao clamor da relatoria, a Unidade Técnica de Instrução mensurou financeiramente a despesa carente de comprovação no quantia de R\$ 316.616,19, conforme quadro abaixo:

Perfil de Serviços	Valor Unitário (RS) (a)	Horas contratadas	Horas comprovadas	Valor comprovado (RS)	Horas não comprovadas (b)	Valor não comprovado (RS) c=(a)*(b)
Serviços Especializados	210,50	240	40,00	8.420,00	200,00	42.100,00
Gestão, Planejamento, Análise e Adm de dados e de Requisitos	190,50	825	623,94	118.860,57	201,06	38.301,93
Serviços de Execução, Codificação e Operação	151,50	1.922	362,83	54.968,75	1.559,17	236.214,26
Total		2.987	1.026,77	182.249,32	1.960,23	316.616,19

Fonte: Anexo Eletrônico "UNIMIX"

Após a última manifestação do Órgão Auditor, o Relator entendeu necessária a intimação do interessado para, querendo, manejar explicações acerca da falha apontada/quantificada. O Sr. Cláudio Coelho Lima, em nova ocasião, ministrou justificativas por meio do DOC TC nº 26.534/12.

Ao examinar detidamente os argumentos e documentos ofertados pelo gestor público, o Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, mesmo reconhecendo a apresentação de novos documentos tendentes à comprovação das despesas reclamadas, manteve incólume o entendimento proferido alhures sob a alegação de que (a) os termos de aceite da mão de obra empregada, ora apresentados, não se faziam presentes no processo administrativo SESDS nº 0012282, quando da inspeção local; (b) não houve detalhamento/justificativa para o número de horas de serviço contratadas e; (c) as cláusulas contratuais ajustadas dispensam, injustificadamente, exigências estabelecidas na Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2010 – MI aderida, notadamente no que se refere ao acompanhamento e controle dos serviços executados.

Novamente instado a se posicionar, o Parquet, mediante Cota (fls. 303/304), lavrado pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, entendeu “que o Parecer encartado nos presentes já enfrentou a irregularidade apenas convertida de horas/homem para reais no penúltimo Relatório da Auditoria, fls. 265/267, e que os documentos submetidos pela Defesa não têm o condão de alterar o mérito do pronunciamento, ratificando-se, portanto, os termos do pronunciamento exarado em 17/09/2012.”

Por determinação do Relator, a empresa UNIMIX TECNOLOGIA LTDA, responsável pelos serviços apontados como não comprovados, foi devidamente citada, com vistas a prestar esclarecimentos sobre pagamentos a ela efetuados. O prazo concedido escoou sem ter a pessoa jurídica colacionado esclarecimentos.

Pela terceira oportunidade o Ministério Público foi instado a exarar opinião, tendo expressado que “o processo se encontra suficientemente instruído e mesmo maduro para julgamento, devendo a matéria retornar ao Gabinete do Relator para as providências de estilo com esse fim, em nome e favor do princípio da celeridade processual.”

O Relator determinou o agendamento do feito para a presente sessão, determinando as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

- Acompanhamento ineficiente das metas físicas registradas no Quadro de Detalhamento da Despesa;

- Inexistência de dados e informações relativas aos índices de criminalidade apresentados por cada Município do Estado.

Com relação ao acompanhamento ineficiente das metas físicas, frisa a Auditoria que, em sede de defesa, o interessado encaminhou ao TCE/PB a documentação relativa às metas financeiras, olvidando-se do envio de dados referentes aos indicadores físicos de planejamento.

Disse ainda o Gestor da SESDS que eventuais falhas no planejamento decorreram, em grande medida, da elaboração da proposta orçamentária ter sido realizada pela administração anterior, situação capaz de comprometer o desenvolvimento de plano a ser implantado no exercício sob análise.

Em sua manifestação primeira (Parecer nº 1065/12), o Ministério Público Especial de Contas assentou:

Quanto à segunda irregularidade, aquela respeitante à afronta ao princípio do planejamento, tem-se que seria intervenção indevida do Tribunal de Contas determinar como o gestor deve administrar.

Na obstante a concordância com a posição guardada pelo Órgão Ministerial, entendo plausível a alegação posta na missiva defensiva. Não se pode fechar os olhos para o cenário descortinado. É de ciência geral que o exercício em testilha (2011) foi o primeiro de uma nova administração e, em função da continuidade administrativa, a planificação de suas ações acontece em momento anterior, ou seja, as linhas gerais do planejamento já foram traçadas e sua ausência ou deficiência não podem ser atribuídas, com exclusividade, ao novo responsável pela Pasta.

No que toca à carência de dados e informações dos índices de criminalidade, segundo o Titular da SESDS, criou-se um Núcleo de Análise Criminal e Estatística – NACE com a finalidade de elaborar diagnóstico da Segurança Pública do Estado. Enumera uma série de ações desenvolvidas pelos NACE, ao longo de 2011, e afirma que o Núcleo vem se consolidando como referência no Estado e até fora dele como fonte de confiabilidade e profissionalismo de mensuração de indicadores criminais, ações policiais de maior relevância como apreensões de drogas e entorpecentes.

As iniciativas anunciadas pelo Sr. Cláudio Lima, de certa forma, lograram êxito, porquanto na análise de Prestação de Contas Anual da SESDS, exercício 2012 (julgada na sessão Plenária do dia 06/07/16), a Auditoria não mais aponta as falhas debulhadas no presente tópico. Pelas razões oferecidas, entendo cabível apenas recomendações.

- Imprecisão no controle de despesas com refeições às delegacias.

- Imprecisão no controle de despesas com serviços de manutenção da frota de veículos.

Em ambos as pechas assinaladas referem-se a mecanismos de controles passíveis de aperfeiçoamento. Por óbvio, se há imprecisão no controle, este não é ausente, porém, suas ferramentas necessitam de ajustes, notadamente na fase da liquidação das despesas enfocadas, na tentativa de evitar eventuais desvios de finalidade e de recursos públicos.

Sobre o ponto em exame não existem quaisquer referências à falta de comprovação na entrega de refeições ou nos serviços de manutenção automotiva. Como sempre zelosa, a Unidade Técnica de Instrução demonstra preocupação com as fragilidades do sistema, que poderiam facilitar a ocorrência de danos ao erário.

Ao me debruçar sobre a PCA da SESDS, exercício 2012, percebi que as inconsistências ora mencionadas não foram evidenciadas no relatório técnico, levando a crer na resolução das citadas deficiências. Entendo pertinente recomendar ao atual gestor de SESDS que mantenha o desenvolvimento constante dos mecanismos de controle interno da despesas pública, observando detidamente todas as fases, em especial a liquidação.

- Realização de pagamentos às empresas Jordão & Brito Ltda e Wladimir Duarte Souza após o encerramento dos respectivos contratos.

A falha em destaque também foi enfrentada no Processo TC nº 04682/13 (Prestação de Contas Anual da SESDS, exercício 2012). Naqueles autos assim me manifestei:

Por fim, em atenção ao item que engloba falhas atinentes aos pagamentos em favor da Jordão & Brito Ltda. e da Empresa de Pequeno Porte Wladimir Duarte Souza, vê-se novamente falha relacionada ao descasamento de datas da validade dos contratos originais (01/2006 e 02/2006), nos termos descritos no parágrafo anterior, com a diferença de terem sido formalizados sete aditivos.

*Além desse ponto, nenhum dos aditivos foi publicado no Diário Oficial do Estado, com a violação, deste modo, do parágrafo único, do art. 61, da Lei nº 8.666/93, e deixando-se de cumprir aquela que é condição indispensável para a eficácia tanto do contrato como dos aditivos. **As falhas são ressalva** à presente prestação de contas, devendo ser admoestada com multa pecuniária pessoal ao gestor.*

Em atenção ao princípio da segurança jurídica, mantenho a postura outrora adotada.

- Despesas com fornecimento de equipamentos e suprimentos de informática sem o devido processo licitatório.

- Fragmentação de despesas com fornecimento de equipamentos e suprimentos de informática.

Consoante a peça inaugural de instrução, a SESDS realizou aquisição de equipamentos e suprimento de informática no valor de R\$ 130.691,05, dos quais apenas a despesa efetuada junto a empresa ETINA COMERCIAL DE INFORMÁTICA LTDA (R\$ 26.200,00) fora precedida de regular procedimento licitatório. A epístola defensiva trouxe a informação, acompanhada de prova material, da feitura de certame para compras junto a firma OMEGATI COM. DE INFORMÁTICA LTDA (R\$ 40.980,00). Desta forma, restariam gastos carentes de licitação no valor de R\$ 63.511,05.

Se comparado com ao orçamento do exercício, os desembolsos não amparados em prévia licitação são de pouca significância. Além disso, não há qualquer contestação acerca da real aquisição das mercadorias destacadas, não devendo o fato macular as contas em discepção. Todavia, a irregularidade se faz presente e não pode ser abonada, cabendo ressalvas as contas e recomendações.

- Pagamento de 1.960,23 horas/homem sem a devida comprovação dos gastos incorridos.

De acordo com o relatório exordial, a SESDS empenhou, referente à aquisição de sistemas de informação à empresa UNIMIX TECNOLOGIA LTDA, o total de R\$ 498.998,47. Os valores referiam-se à implantação, no ambiente de trabalho das delegacias da Secretaria de Segurança, do Módulo de Boletim de Ocorrência Eletrônico, além da disponibilização do Sistema de Controle de Laudos daquele órgão.

O contrato em tela previa quase 3.000 horas de trabalho de especialistas em informática à implantação do projeto, cujo valor unitário da hora variava entre R\$ 151,50 e R\$ 210,50.

Conforme a Auditoria (relatório inicial), acatou-se como comprovadas as horas trabalhadas insertas nos termos de aceite nº 001 (148,03 h) e 003 (317,89h) da Ordem de serviço - OS nº 001/2011; e nos termos de aceites nº 001 (113,91h) e 002 (446,94h) da Ordem de serviço nº 002/2011. Restou assim, carente de comprovação o total de 1.960,23 h, correspondente a R\$ 316.616,19.

Acontece que o Sr. Cláudio Lima, através do DOC TC nº 26534/12 (05/12/2012), trouxe aos autos os cinco termos de aceites referentes à OS nº 001/2011 e os quatro relativos à OS nº 002/2011, comprovando documentalmente a totalidade do avençado (2.987 h).

Em derradeira manifestação, os Peritos do TCE/PB reconheceram o envio da documentação reivindicada, entretanto, não há admitiram como prova da realização dos serviços sob as seguintes alegações:

- 1. A documentação ora disponibilizada não foi apresentada no instante da inspeção.*
- 2. Falta de detalhamento dos trabalhos a serem executados na SESDS e que justificasse o número de horas contratado: em nenhum momento foi demonstrado nos autos justificativa acerca do número de horas necessário para a execução dos serviços prestados.*
- 3. O contrato firmado entre a UNIMIX e a SESDS dispensou algumas exigências estabelecida na Ata de Registro de Preços (ARP) 01/2010-MI aderida.*

Sem embaraços, a não apresentação da documentação reclamada no instante da inspeção in loco, configura, per si, falha grave a ensejar reprimenda sob a forma de multa pecuniária. Entretanto, a sugestão de condenação em débito merece comentários adicionais.

À exceção da primeira arguição (não disponibilização da documentação no instante da inspeção), todas as razões apontadas poderiam alcançar aquelas despesas tidas por regulares (1.026,77h), todavia, a Auditoria não lhes atribuiu qualquer falha. Nesse sentido, fica perceptível o tratamento desigual dado pela Instrução às despesas de mesma natureza, ao utilizar de dois pesos e duas medidas. No vertente caso, aplica-se a lei do tudo ou nada, ou seja, considerando a última declaração, ou toda a despesa é irregular ou sobre ela (totalidade) não há mácula.

O descompasso constatado fragiliza a posição do Órgão Auditor e, a meu ver, emoldura insuficiência de elementos robustos capazes de determinar a imputação de débito ao gestor do valor apontado. Ademais, em instante algum da extensa instrução processual é questionada a execução material do serviço contratado, restringindo-se a ausência de comprovação a aspectos formais.

Diferentemente dos processos de cunho judicial, nos quais a análise é limitada aos elementos contidos nos autos juntados/alegados pelas partes, os processos administrativos balizam-se na observância ao princípio da verdade material. A doutrina dominante assim define tal princípio:

O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade julgadora ou processante tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. Enquanto nos processos judiciais o Juiz deve cingir-se às provas indicadas no devido tempo pelas partes, no processo administrativo a autoridade processante ou julgadora pode, até o julgamento final, conhecer de novas provas, ainda que produzidas em outro processo ou decorrentes de fatos supervenientes que comprovem as alegações em tela. (MEIRELLES, 2011, p. 581)

O julgador, em processos de contas (natureza administrativa), não pode – ou melhor, não deve – estreitar seu discernimento às vertentes probatórias apresentadas nos autos, se insuficientes. Há de se valer de todos os mecanismos necessários e ao seu alcance, admitidos no Direito, na busca da realidade dos fatos. Destarte, na visão deste Relator, não há indícios que autorizem a conclusão da inexecução material dos serviços avançados. Da mesma forma, do ponto de vista formal a mácula fora superada no momento em que os elementos de prova foram disponibilizados, tardiamente, pelo gestor responsável, cuja letargia resultou em punição financeira.

- Pagamento de R\$ 1.702,52 em multas de trânsito, todas autuadas em território paraibano.

A respeito do apontamento em crivo, a defesa assentou:

Em referência ao item 8.1 do Relatório – As viaturas policiais em razão da natureza das atividades inerentes aos serviços operacionais, são notificados pelos órgãos de controle e fiscalização de trânsito, entretanto, quando dessa ocorrência, esta SESDS notifica o condutor responsável para a apresentação de

justificativa, e, quando resta comprovada a responsabilidade do ato infracionário pelo condutor, o mesmo é notificado à pagar devida multa ou restituir o valor pago ao erário.

A Auditoria manteve a posição inicialmente proclamada, no que foi seguida pelo MPJTCE, em virtude da ausência do envio dos referidos processos administrativos de responsabilização do condutor.

Peço vênia para dissentir do entendimento dimanado. O esforço de controlar não pode exigir maiores recursos do que o alvo da ação de controle, sob pena de ineficiência e inutilidade. Fala-se de diversas multas que, somadas, alcançam a cifra de R\$ 1.702,52. Enviar na integralidade os consequentes processos administrativos demandaria esforço pessoal dos integrantes da SESDS, que teriam de digitalizá-los, e, por outro lado, exigiria da digna Auditoria desta Casa tempo necessário à análise do vasto material anexado. Caso mensurássemos em valor econômico a energia dispensada para disponibilizar e examinar os processos, provavelmente, nos depararíamos com uma situação que não justificaria o rigor do controle. Outrossim, em momento algum a Equipe Técnica nega a materialização dos processos administrativos. Cabe, na minha visão, recomendação ao atual Titular da Pasta com vistas a apurar, em locus apropriado, a responsabilidade daqueles que deram causa as infrações de trânsito, buscando, se o caso assim requerer, junto àqueles, a recomposição ao erário.

Dedilhadas as ponderações antecedentes, voto pelo(a):

- Regularidade com ressalvas das contas do senhor Cláudio Coelho Lima, ex-Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SESDS, referente ao exercício de 2011.

- Aplicação de multa ao senhor Cláudio Coelho Lima, ex-Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SESDS, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 41,19 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), por irregularidades cometidas no exercício de 2011, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.

- Recomendação ao atual responsável pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social - SESDS para que obedeça aos ditames constitucionais e legais, sendo diligente para que as falhas aqui listadas não se repitam.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-02684/12, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- JULGAR REGULAR COM RESSALVAS as contas do senhor Cláudio Coelho Lima, ex-Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SESDS, referente ao exercício de 2011.

- APLICAR MULTA PESSOAL ao senhor Cláudio Coelho Lima, ex-Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SESDS, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a 41,19 unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), por irregularidades cometidas no exercício de 2011, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.

- RECOMENDAR ao atual responsável pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social - SESDS para que obedeça aos ditames constitucionais e legais, sendo diligente para que as falhas aqui listadas não se repitam.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

João Pessoa, 03 de agosto de 2016.

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 08:00



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 1 de Novembro de 2016 às 12:12



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 07:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL