



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04682/13

Administração Direta Estadual. Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social – SEDS; Fundo Especial de Segurança Pública - FESP. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012. Pagamento de despesas sem amparo contratual. Regularidade com ressalvas das contas. Cominação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO APL-TC-0628 /16

RELATÓRIO:

O presente processo corresponde à Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012, da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social – SEDS, bem como do Fundo Especial de Segurança Pública – FESP. A Gestão da Pasta e do seu respectivo Fundo coube ao senhor Cláudio Coelho Lima.

A Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado II – DICOG II, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial (fls. 90/175), no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

- 1. A prestação de contas foi entregue dentro do prazo regulamentar.*
- 2. A Lei nº 9.658/12, de 06 de janeiro de 2012, referente ao Orçamento Anual para o respectivo exercício, fixou a despesa da SEDS no montante de R\$ 246.959.000,00, equivalente a aproximadamente 1,88% da despesa contemplada na LOA para todo o Estado (R\$ 7.644.966.794,00). O valor é o somatório das dotações de todas as unidades orçamentárias vinculadas à Secretaria¹.*
- 3. Foram abertos créditos adicionais suplementares na Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, através de decretos, no montante de R\$ 71.748.372,72, tendo sido anuladas dotações na ordem de R\$ 27.524.613,55. Com as alterações, a autorização orçamentária da SEDS alcançou R\$ 184.632.759,17². Por seu turno, a suplementação para o FESP foi de R\$ 2.989.200,00, ante anulações que perfizeram R\$ 3.488.480,00, implicando em dotação final de R\$ 2.861.720,00.*
- 4. A despesa total empenhada pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social importou em R\$ 175.791.515,15, ao passo que a do FESP foi de R\$ 2.860.718,41.*
- 5. Inscreveu-se em restos a pagar a importância de R\$ 2.430.688,60. Com os cancelamentos e pagamentos efetuados até a data da elaboração da inicial, o saldo remanescente foi de R\$ 114.454,44, equivalente a 4,71% do valor inscrito. Quanto ao FESP, os restos a pagar somaram R\$ 2.051.961,17, tendo sido pagos R\$ 2.051.296,20, até 14/10/2013, restando um saldo residual de R\$ 664,97.*
- 6. O gestor disponibilizou ao Órgão de Instrução a relação dos processos licitatórios realizados em 2012.*

Ao final do relato introdutório, a Auditoria concluiu pela existência de algumas máculas, passíveis de comprometer a regularidade das contas examinadas. Em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, franqueou-se ao gestor prazo regulamentar para apresentação de suas contrarrazões (fl. 177).

¹ R\$ 140.409.000,00 para o Gabinete do Secretário e para a Delegacia Geral da Polícia Civil, R\$ 3.361.000,00 para o FESP e R\$ 103.189.000,00 para o DETRAN-PB. Na presente prestação de contas, as referências feitas à SEDS representam o Gabinete da Secretaria.

² O cálculo parte da destinação original feita ao Gabinete do Secretário – R\$ 140.409.000,00.

Após ver atendida solicitação para prorrogação do interregno defensivo (fl. 178), o interessado incorporou aos autos eletrônicos justificativas para as máculas que lhe foram atribuídas (fls. 179/188), acompanhadas de documentação probatória (fls. 189/537).

Trânsito do processo pela competente Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado – DICOG III. Ao cabo do relatório de análise de defesa (fls. 542/562), o Órgão de Instrução concluiu pela manutenção das seguintes máculas, estratificadas por Unidade Administrativa:

– Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social

1. Violação, por parte do Gestor, do art. 42 da Lei nº 18/93 – LOTCE, o qual estabelece a impossibilidade de negação de documento ou informação ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.
2. Fragilidade e deficiência no planejamento orçamentário do Órgão, constatado pela desconformidade entre a despesa planejada (Quadro de Detalhamento da Despesa) e a realizada.
3. Fracionamento de despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada para o total da mesma, pela Lei nº 8.666/93, no montante de R\$ 267.420,52 / Fracionamento de despesa para desvio da obrigação de licitar e efetuar contratação direta, no valor de R\$ 543.875,52.
4. Despesas não licitadas com a empresa Inovar Tecnologia de Serviços Ltda., no montante de R\$ 45.997,00, e com a empresa Broto Dist. Ednilson Pinho de Miranda, no total de R\$ 442.954,61.
5. Desrespeito ao princípio constitucional da Eficiência Administrativa, no que tange à gestão dos recursos de Convênios, no valor de R\$ 1.581.805,07.
6. Despesa com a Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME, empresa contratada para prestar serviços de consultoria e assessoria contábil com execução nas áreas orçamentária e financeira, incorretamente registrada / Empenhos a posteriori em nome de Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME / Ineficiência nas atividades prestadas pela Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME à SEDS no que concerne à execução orçamentária da Secretaria.
7. Não cumprimento do que determina o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 / Celebração de termo aditivo após encerramento da vigência determinada em aditivo anterior / Falta de registro dos termos aditivos na Controladoria Geral do Estado / Ausência de Publicação dos Termos Aditivos no Diário Oficial do Estado, com violação do parágrafo único, do art. 61, da Lei 8.666/93 / Despesas nos montantes R\$ 507.435,53 e R\$ 423.989,12 pagas respectivamente à Jordão & Brito Ltda. e à Wladimir Duarte Souza – EPP (Renov Car) sem prévia licitação e sem amparo contratual / Falhas, nos procedimentos de liquidação de despesas pagos à Jordão & Brito Ltda.
8. Despesa no montante de R\$ 92.178,24 paga à Samuel Justino da Silva - ME (Ruba Restaurante sem prévia licitação e sem amparo contratual.
9. Ausência de registro na CGE e de publicação no Diário Oficial do Estado do Contrato nº 006/2008 e seus Aditivos, infringindo os artigos 4º e 8º do Decreto Estadual nº 30.608/2009, (D.O.E de 27/08/2009) e Parágrafo Único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, respectivamente, evidenciando a falta de controle e desatenção do Órgão às normas pertinentes à matéria, bem como a desconsideração às decisões desta Corte.
10. Despesas empenhadas a posteriori, ou seja, após o mês ao qual se refere a prestação do serviço, infringindo o art. 60 da Lei no 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, no montante de R\$ 1.046.074,49.

11. *Despesas atestadas em desacordo com art. 5º do Decreto Estadual nº 30.608/2009 (D.O.E de 27/08/2009) c/c as Cláusula dos respectivos contratos.*
12. *Falta de comprovação do recolhimento das obrigações sociais pela própria Secretaria.*
13. *Duplicidade de objetos de contratos, ou seja, dois contratos celebrados para o mesmo fim (Item 10.1.4.5) / Divergência entre o número de serventes estipulado no Contrato e o da Folha de Pagamento do pessoal disponibilizado para execução dos serviços.*
14. *Contratação de serviços de vigilância privada, em desobediência ao art. 37, I e II da Constituição Federal, que não permite a contratação de terceirizados para atribuições típicas e finalísticas da Administração.*
15. *Pagamento de diárias, no montante de R\$ 4.890,00, efetuados sem a devida liquidação.*
16. *Servidores em desvio de função.*
17. *Falta de tombamento de bens do patrimônio da SEDS, comprometendo a consistência das informações referentes ao inventário da Secretaria e demonstrando fragilidade no seu sistema de gestão patrimonial – que não coíbe o desvio de bens e dificulta as atividades de controle e fiscalização.*
18. *Prestação de informações incorretas por parte da SEDS.*

– Fundo Especial de Segurança Pública

1. *Violação, por parte do Gestor, do art. 42 da Lei nº 18/93 – LOTCE, o qual estabelece a impossibilidade de negação de documento ou informação ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.*
2. *Ausência do plano de aplicação dos recursos do FESP, infringindo o regulamento aprovado pelo Decreto nº 7.522/78.*
3. *Fracionamento de despesa para desvio da obrigação de licitar e efetuar contratação direta, no valor de R\$ 346.581,11.*
4. *Despesas realizadas pelo FESP fora do seu objetivo, no montante de R\$ 385.038,65, infringindo ao art. 1º da Lei nº 3.928/77, modificada pela Lei nº 4.935/87 e o art. 71 da Lei 4.320/64.*

O Ministério Público de Contas funcionou nos autos por meio de seu Procurador, doutor Bradson Tibério Luna Camelo. O Parecer nº 02087/15 (fls. 564/574) abordou detidamente as falhas atribuídas ao gestor, culminando com as seguintes conclusões:

1. ***Irregularidade*** da Prestação de Contas apresentadas em virtude do conjunto das irregularidades detectadas.
2. ***Multa*** pessoal à autoridade responsável, com fulcro no artigo 56, I, II e III, da LOTCE/PB.
3. ***Informes*** ao Ministério Público Estadual para verificação de supostas irregularidades relacionadas à aplicação irregular de recursos públicos.
4. ***Enviar recomendações*** ao gestor para que estes promovam a prática de atos que proporcionem o bom uso de recursos públicos e a transparência das contas públicas.

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Trata o presente processo do exame das contas da autoridade incumbida da condução da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, passíveis de julgamento pelo Órgão Plenário deste Tribunal, como disciplina o artigo 7º, II, “d” do seu Regimento Interno.

Como se depreende da peça inicial, houve eivas imputadas ao senhor Cláudio Coelho Lima, responsável, no curso do exercício de 2012, tanto pela Pasta da Segurança e Defesa Social quanto pela gestão do Fundo Especial de Segurança Pública. Devido à convergência temática, far-se-á a análise conjunta de algumas delas. Todavia, antes de enfrentar detalhadamente as máculas, cabem algumas observações relacionadas à gestão da Pasta Estadual.

Assente no relatório preliminar, após os ajustes orçamentários promovidos no curso do ano de 2012, o valor destacado do orçamento estadual para fazer frente às despesas da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social ultrapassou R\$ 184 milhões. Da leitura do relatório de atividades da SEDS, integrante dos autos eletrônicos (fls. 2/9), extrai-se o vasto rol de competências do Órgão, sinalizando, indiscutivelmente, sua importância. Destaco algumas delas:

- Coordenar, planejar e gerenciar o Sistema Estadual de Segurança e de Defesa Social, efetivando o Plano Estadual de Segurança.
- Manter a ordem pública e a segurança em todo o território paraibano.
- Definir políticas e diretrizes relativas à manutenção da ordem e da segurança do Estado, em função da prevenção e repressão do crime.
- Planejar e gerenciar as atividades de policiamento civil e militar em todo o Estado, inclusive em ações integradas entre os órgãos policiais estaduais e também com órgãos públicos de outros Estados e da União.
- Coordenar o Serviço de Inteligência no âmbito estadual.
- Integrar e manter o relacionamento administrativo com órgãos federais, estaduais e municipais, bem como com a sociedade em geral, na prestação de serviços de cidadania e defesa social.
- Apoiar ações de prevenção e de atendimento em caso de calamidades.
- Coordenar as atividades do Sistema Estadual de Trânsito e executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado com agente de Entidade ou Órgão executivo de trânsito ou executivo rodoviário, concomitantemente com os demais agentes credenciados.

São tantas e tão relevantes as atribuições reputadas à Secretaria, que causa estranheza o lacônico relatório de atividades já mencionado. Nele não há qualquer alusão à consecução dos programas de governo previamente estabelecidos para a Pasta. Igualmente, não estão presentes indicadores que poderiam ser úteis para aferir a efetividade das políticas públicas adotadas. Importantes questões relacionadas à temática da segurança sequer são abordadas. Houve redução da criminalidade? Promoveu-se maior controle da proliferação de armas de fogo? Quais os resultados advindos das políticas de proteção da mulher? Quais as regiões do Estado em que houve maior recrudescimento da violência doméstica? Como andam as atividades de combate à homofobia? Quais as ações desempenhadas para o combate do tráfico de drogas? Que medidas foram tomadas em relação à segurança dos profissionais que compõem o aparato policial?

São perguntas que, nos limites das informações dos autos eletrônicos, ficam sem resposta. Claro que este hiato compromete o cumprimento de muitas das atribuições da SEDS. Impensável que se possa gerenciar atividades de policiamento civil e militar, sem um amplo espectro de indicadores que sirvam para aquilatar o resultado das ações públicas adotadas. Na mesma senda, a manutenção da ordem pública não pode prescindir de um diagnóstico preciso, que evidencie os temas relativos à segurança em todo o Estado.

Não se pode admitir que uma Secretaria Estadual, cuja dotação orçamentária concentra recursos públicos em grande monta, preste contas de modo tão abreviado. Assim, **determino ao Secretário Estadual**, senhor Cláudio Coelho Lima, que, na próxima prestação de contas (exercício de 2016), promova uma análise completa das atividades desempenhadas pela Pasta sob sua

responsabilidade, de modo a destacar os resultados obtidos, com ênfase na consecução dos programas de governo.

Cabe ressaltar, também, questão relacionada à admissão de pessoal, realizada no âmbito da Secretaria. De acordo com informações colhidas do sistema de tramitação desta Corte, o Documento nº 33454/15 foi submetido à apreciação da Divisão de Atos de Auditoria da Gestão de Pessoal. Em pauta, o exame da regularidade de concurso público³ promovido pela Polícia Militar do Estado da Paraíba, com previsão de contratação de 600 soldados.

A homologação do resultado se deu em 23/12/2014. Todavia, nenhum ato de nomeação foi remetido ao TCE/PB, impossibilitando a análise da regularidade das admissões, competência constitucional conferida às Cortes de Contas, com base no artigo 71, III, da Carta da República. Consulta ao sistema Sagres aponta que dezenas de candidatos foram nomeados no curso de 2015, após lograrem êxito no certame. Diante de tais constatações, **determino a assinatura de prazo de 60 (sessenta) dias ao senhor Cláudio Coelho Lima, para que adote as providências necessárias ao envio dos atos de nomeação dos candidatos aprovados no concurso da Polícia Militar da Paraíba, realizado em 10/08/2014.**

Retomando o tema da análise de desempenho da SEDS, o relatório da Auditoria trouxe à baila informações constantes do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2013. Nele é enfatizado que a Paraíba divide com o Estado de Alagoas a liderança no ranking percentual de mortes por armas de fogo (85,4%). O número é evidência do insucesso da política de desarmamento no Estado. Também do encarte, vem a informação de que as tentativas de homicídio cresceram 147,8% em 2012, em relação ao ano anterior. Na mesma senda, o número de estupros aumentou 126,8%. Tais índices reforçam a necessidade de intensificação das ações policiais no Estado.

Claro que não é tarefa simples determinar as razões para o agravamento de indicadores relacionados à segurança pública. Entretanto, bastante lógico admitir que a existência de núcleos municipais, incumbidos de uma atuação mais incisiva para a aplicação das políticas do Estado, respeitando as especificidades locais, poderia contribuir para a eficácia das ações governamentais.

Todavia, como se deduz dos dados apresentados, dos 223 municípios paraibanos, apenas 30 (número de 2012) contam com estrutura específica na área de segurança. Ou seja, tão somente 13,45% dos municípios paraibanos possuem estrutura dedicada à área de segurança pública, percentual pouco acima do apresentado pelo Rio Grande do Norte (10,18%) e bem abaixo dos percentuais dos estados vizinhos de Pernambuco (39,46%) e do Ceará (27,72%).

Definitivamente, os números apresentados evidenciam problemas relacionados a área de grande importância para o Poder Público e essencial à população. Segurança é competência privativa do Estado, devendo ocupar espaço prioritário na agenda de governo.

Feitas as considerações iniciais, passo a abordar as falhas atribuídas ao gestor, remanescentes do relatório de análise de defesa:

Violação, por parte do Gestor, do art. 42 da Lei nº 18/93 – LOTCE, o qual estabelece a impossibilidade de negação de documento ou informação ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

Em fase preliminar à instrução do presente processo, o Órgão Técnico remeteu ao Gestor solicitação de informações, com o intuito de colher elementos de prova para verificação dos itens de inspeção.

³ O Edital nº 001/2014 foi publicado no Diário Oficial do Estado em 30/04/2014.

Recebido pelo responsável quatro dias antes do início dos trabalhos in loco (26/09/2013), o pedido foi parcialmente atendido. Como se vê no Documento TC nº 22993/13, ficaram pendentes os itens 2, 3, 10 e 11⁴.

Nesse sentido, em observância ao art. 83, III, da Lei Complementar nº 18/1993, **há que se cominar multa ao Chefe da Pasta**, a quem compete a responsabilidade de prestar tempestivamente as informações solicitadas, consoante o art. 201, VIII, do Regimento Interno desta Corte.

- Fragilidade e deficiência no planejamento orçamentário do Órgão, constatado pela desconformidade entre a despesa planejada (Quadro de Detalhamento da Despesa) e a realizada.

Depreende-se da peça inicial que as proposições constantes da Lei Orçamentária do Estado, que tocam as ações planejadas para SEDS e FESP, não vêm obtendo a esperada efetividade. A esse respeito, pontuou a Equipe Técnica “a total fragilidade no planejamento orçamentário do órgão. Em quase todas as ações planejadas, tanto para a SEDS como para o FESP, ora os recursos foram subestimados, ora superestimados”.

As constatações levaram à conclusão de que o orçamento para os citados Entes Públicos cumpre função meramente formal. Ressalte-se a relevância da área de segurança pública, sob a qual pairam grandes expectativas por parte da população. Tanto que, de acordo com a Auditoria, a LOA contemplou planos de trabalho urdidos a partir do Orçamento Participativo, mecanismo governamental de democracia que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os gastos públicos.

Decerto que é de se esperar, ao final dos exercícios financeiros, a concretização das ações que foram consignadas na peça orçamentária. Todavia, como bem salienta o Corpo de Instrução, o orçamento no Brasil, em regra, é autorizativo⁵. Evidentemente, há que se ter preocupação com a efetividade das políticas previamente planejadas, principalmente na execução de rubricas diretamente relacionadas com direitos sociais e nas que foram resultado das sugestões coletadas por meio do Orçamento Participativo. Mas as restrições de caráter financeiro podem levar o gestor a adotar medidas contingenciais.

Não se pode extrair das situações descritas pela Auditoria o cometimento de falha digna de admoestação. Não obstante, como já mencionado anteriormente, foi determinado ao Gestor a realização de análise mais aprofundada acerca da consecução dos objetivos previamente definidos para o Órgão.

- Fracionamento de despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada para o total da mesma, pela Lei nº 8.666/93, no montante de R\$ 267.420,52 / Fracionamento de despesa para desvio da obrigação de licitar e efetuar contratação direta, no valor de R\$ 543.875,52.
- Fracionamento de despesa para desvio da obrigação de licitar e efetuar contratação direta, no valor de R\$ 346.581,11.

⁴ Os itens incluem informações acerca do quadro de gestores, comprovação da efetivação de ações planejadas, plano de aplicação dos recursos do FESP e índices de criminalidade.

⁵ Exceções são previstas no texto constitucional, como, por exemplo, as implicações da aprovação da Emenda Constitucional 86/205, que acrescentou diversos parágrafos ao artigo 166 da Carta Magna, entre eles o 11, com o seguinte teor: É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior [...].

- Despesas não licitadas com a empresa Inovar Tecnologia de Serviços Ltda, no montante de R\$ 45.997,00, e com a empresa Broto Dist. Ednilson Pinho de Miranda, no total de R\$ 442.954,61.
- Não cumprimento do que determina o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 / Celebração de termo aditivo após encerramento da vigência determinada em aditivo anterior / Falta de registro dos termos aditivos na Controladoria Geral do Estado / Ausência de Publicação dos Termos Aditivos no Diário Oficial do Estado, com violação do parágrafo único, do art. 61, da Lei 8.666/93 / Despesas nos montantes R\$ 507.435,53 e R\$ 423.989,12 pagas respectivamente à Jordão & Brito Ltda. e à Wladimir Duarte Souza – EPP (Renov Car) sem prévia licitação e sem amparo contratual / Falhas, nos procedimentos de liquidação de despesas pagas à Jordão & Brito Ltda.
- Despesa no montante de R\$ 92.178,24 paga à Samuel Justino da Silva - ME (Ruba Restaurante sem prévia licitação e sem amparo contratual).

As falhas estão relacionadas à temática das licitações e contratos, tangenciando ora a autorização de despesa sem o respectivo certame, ora a ocorrência de fracionamento dos pagamentos. Inicialmente, impende destacar que, quando cotejadas com o volume de recursos despendidos pela Secretaria, que superou R\$ 140 milhões, os valores acima citados mostram-se pouco expressivos, representando fração residual em relação ao total das despesas pagas.

Em que pese tal constatação, que põe noutra perspectiva as falhas apontadas pelo Corpo de Instrução⁶, explicações apresentadas na fase de defesa soam por demais razoáveis. No que concerne aos pagamentos em favor da empresa Inovar, os argumentos apresentados por ocasião da defesa retratam situação bastante característica, na qual um Ente Público adquire material de expediente em vários momentos do exercício financeiro.

No caso prático, a suposta eiva deita origem apenas em empenhos cujo objeto foi a recarga de cartuchos para impressoras. A maior parte dos desencaixes em favor do indigitado credor foi amparada por procedimento licitatório (R\$ 113.650,00), como assegurou a Auditoria. O valor de R\$ 45.997,00 é a consolidação de seis empenhos (fls. 134/135), que individualmente não excederam o limite de R\$ 8.000,00 para outras compras e serviços, como disciplina o artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93). A circunstância pode denotar, como afirmado pela Equipe Especialista, falta de planejamento, **falha que enseja recomendação.**

Já no que concerne às despesas pagas em favor da Broto Distribuidora Ednilson Pinho de Miranda – EPP, razão assiste à Auditoria. A autorização para execução de despesa ao espeque de uma ata de registro de preços vencida é claramente afronta ao que preleciona o artigo 37, XXI da Carta Magna, implicando **mais uma ressalva nas presentes contas**, como o é a prática de fracionamento de despesa para fins de reenquadramento em modalidade diversa de licitação.

Sobre as transferências em favor da micro empresa, Samuel Justino da Silva, referem-se a fornecimento de refeições para policiais plantonistas e presos sob custódia da Polícia Civil. Os pagamentos estão amparados no contrato nº 01/2007, cuja vigência foi prorrogada por nada menos que nove termos aditivos, de acordo com a minudente descrição feita na instrução (fls. 150/152). O descompasso temporal entre o terceiro e o sexto termo aditivo, que deu azo à conclusão de invalidade deste e dos subseqüentes, cinge-se à esfera da formalidade, **não representando falha digna a comprometer a análise a prestação de contas.**

Ademais, como já salientado no introito do presente item, está-se a falar de monta equivalente a R\$ 92.178,24, que não se avulta na comparação da execução financeira das despesas autorizadas pela Pasta.

⁶ Somadas as parcelas consideradas não licitadas (pagamentos em favor das empresas Broto, Inovar e Samuel Justino da Silva ME), tem-se o montante de R\$ 518.129,85, que representa aproximadamente, 0,33% do total dos empenhos da SEDS – R\$ 175.791.515,15.

Por fim, em atenção ao item que engloba irregularidades 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 eivas são ressalvas à presente prestação de contas, devendo ser admoestada com multa pecuniária pessoal ao gestor.**

- 6. Despesa com a Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME, empresa contratada para prestar serviços de consultoria e assessoria contábil com execução nas áreas orçamentária e financeira, incorretamente registrada / Empenhos a posteriori em nome de Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME / Ineficiência nas atividades prestadas pela Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. – ME à SEDS no que concerne à execução orçamentária da Secretaria.

A eiva circunscreve-se à atuação de empresa contratada para executar serviços de consultoria e assessoria contábil nas áreas orçamentária, beneficiando a SEDS e o FESP. A justificativa da contratação constante no Projeto Básico da Carta Convite nº 02/2012 foi de que os Entes não possuíam no quadro administrativo de pessoal o cargo de contador.

Segundo relatou a Auditoria, verificou-se, na descrição do objeto constante no mesmo Projeto Básico, que uma das atividades a ser desenvolvida pelo contratado no que concerne às escriturações contábeis era a classificação e registro dos atos e fatos contábeis segundo as Normas e Princípios de contabilidade vigente.

A constatação gravada na instrução é de que a referida atividade não foi desempenhada a contento, em função de o princípio da oportunidade não ter sido observado, uma vez que as despesas com a SEFCON foram empenhadas intempestivamente – após o mês aos quais se referiam, ou seja, houve a prática de empenhos a posteriori.

Não obstante a descrição fática abranger falha contábil grave, posto que resultou em malferimento de normas e princípios da contabilidade, não há como reputar irregular uma contratação que preencheu os requisitos formais. Sobre as conseqüências advindas da suposta incorreção dos registros, notadamente naquilo que diz respeito à autorização de despesa sem prévio empenho, em evidente afronta à Lei 4.320/64, ressalto que o tema será tratado em ponto específico deste voto.

- Ausência de registro na CGE e de publicação no Diário Oficial do Estado do Contrato nº 006/2008 e seus Aditivos, infringindo os artigos 4º e 8º do Decreto Estadual nº 30.608/2009, (D.O.E de 27/08/2009) e Parágrafo Único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, respectivamente, evidenciando a falta de controle e desatenção do Órgão às normas pertinentes à matéria, bem como a desconsideração às decisões desta Corte.

Novamente a Auditoria faz alusão à ausência de publicização de atos administrativos. Desta feita, trata-se do contrato 006/2008, formalizado com a Brasifort Segurança Eletrônica Ltda, tendo por escopo a Prestação de serviços de higienização, conservação e limpeza nas dependências do Departamento de Criminalística e Odonto-Médico-Legal em João Pessoa, bem como nos Núcleos de Medicina e Odontologia Legal e Criminalística de Campina Grande, Guarabira e Patos.

Depreende-se dos autos eletrônicos que o Contrato nº 006/2008 e seus Aditivos não têm registro na CGE e nem publicação no Diário Oficial do Estado, infringindo os arts. 4º e 8º do Decreto Estadual nº 30.608/2009⁷, o Parágrafo Único do art. 61 da Lei nº 8.666/93⁸, bem como o princípio gravado no caput do artigo 37 da Constituição da República.

A falha enseja a **cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB, pelo descumprimento de norma legal, sendo mais uma **ressalva às contas** do Gestor.

- Despesas empenhadas a posteriori, ou seja, após o mês ao qual se refere a prestação do serviço, infringindo o art. 60 da Lei no 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, no montante de R\$ 1.046.074,49.
- Despesas atestadas em desacordo com art. 5º do Decreto Estadual nº 30.608/2009 (D.O.E de 27/08/2009) c/c as Cláusula dos respectivos contratos.

Neste ponto, retomo a análise do suposto cometimento de falha grave, abordada quando do exame dos pagamentos em favor da Sefcon Serviços Fiscais e Contábeis Ltda. A ocorrência delineia a prática de conduta vedada pelo artigo 60 da Lei 4.320/64, materializada na realização de despesa sem prévio empenho. Também em cheque a ausência de responsável pelo acompanhamento contratual, contrariando o Decreto Estadual nº 30.608/2009, que regulamentou procedimentos de licitações, contratos, convênios e seus respectivos aditivos e registro de preços para os órgãos do Poder Executivo Estadual.⁹

A norma jurídica, reitora da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais, compulsoriamente, devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

As evidências constatadas pela Equipe de Instrução demonstram o descompasso da gestão da SEDS para com as determinações da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços, bem como de regramento constante no Decreto Estadual nº 30.608/2009, **conduta que implica a cominação de multa**, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE-PB.

- Falta de comprovação do recolhimento das obrigações sociais pela própria Secretaria.

A pecha em comento diz respeito ao que a Auditoria intitulou como “falta de comprovação do cumprimento do recolhimento das obrigações sociais”. Ao longo da exordial, foram apresentados quadros com os meses de competência para os quais não foram apresentados os respectivos comprovantes. No pólo passivo da obrigação previdenciária patronal figuram as empresas prestadoras de serviço, tais como a Brasifort, Primetec, Alerta e J. M. Belo.

Após a análise de defesa, a Equipe Técnica acolheu a documentação relacionada com os comprovantes das citadas empresas. Todavia, pontuou que remanesceu a ausência de documentos de recolhimento das obrigações sociais inerentes à própria Secretaria SEDS.

⁷ Os instrumentos de convênios, contratos e aditivos terão a sua execução iniciada após a publicação no Diário Oficial do Estado.

⁸ A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração [...].

⁹ O ordenador de despesa deverá nomear o servidor responsável pelo acompanhamento contratual, a quem competirá a elaboração de relatório circunstanciado.

Saliente-se que a única alusão gravada na peça inaugural para eventuais descumprimentos de obrigações sociais foi feita na página 155. Eis a observação, verbo ad verbum: “A Auditoria constatou, ainda, a falta de comprovação do cumprimento, em alguns meses, do recolhimento das obrigações sociais, tanto por parte da empresa BRASIFORT, como pela própria Secretaria”. Impende salientar que não houve qualquer quantificação por parte do Corpo de Auditores. A informação resume-se a um quadro onde são destacadas as competências da obrigação, com referência a datas em que presumivelmente foram efetivados os pagamentos.

Toda a construção jurídica constante do Parecer Ministerial nº 02087/15 aponta para o inadimplemento de obrigação previdenciária patronal, fato que ensejou o encaminhamento por irregularidade nas contas, além de sinalização de ocorrência de improbidade administrativa, bem como dos crimes de apropriação indébita e contra a ordem tributária. Devo citar que, após a análise de defesa, remanesceram apenas dúvidas quanto ao pagamento da contribuição previdenciária (INSS SEDS, rótulo da tabela). Importante repisar: à suposta falha não foi atribuído qualquer valor, para fins de verificação da materialidade e relevância. Sendo a presente prestação de contas referente ao exercício de 2012, pairam dúvidas acerca do regular repasse à Autarquia Previdenciária Nacional apenas nos meses de janeiro e julho.

Peço vênia ao Parquet para dissentir de tal entendimento. Como mencionado, não há nos autos quantificação de eventual inadimplemento. Ademais, tratando-se de um Órgão da Administração Direta Estadual, a gestão de pessoal e o cumprimento de obrigações relacionadas à folha de pagamento são de responsabilidade da Pasta da Administração. Inexiste razão para suspeitar de falhas desta natureza. Ainda que existam impropriedades nos recolhimentos previdenciários, certamente que não poderiam pesar sobre os ombros do responsável pela SEDS.

- Duplicidade de objetos de contratos, ou seja, dois contratos celebrados para o mesmo fim (Item 10.1.4.5) / Divergência entre o número de serventes estipulado no Contrato e o da Folha de Pagamento do pessoal disponibilizado para execução dos serviços.

Em consonância com os registros dos autos, foi celebrado o Contrato Emergencial nº 007, com a empresa J.M.Belo, objetivando a prestação de serviços continuados de conservação, higienização, limpeza e serviços gerais. A prestação se daria nas Unidades de Medicina Legal e Criminalística dos Institutos de Polícia Científica – IPC de João Pessoa e Campina Grande. O valor total do contratado foi de R\$ 113.118,72 e a vigência, estipulada em 06 meses, contados a partir da data da sua assinatura, não teve como ser definida, porquanto o Contrato não está datado.

A despeito de o escopo do contrato prever a execução de serviços nos IPC de João Pessoa e Campina Grande, o instrumento só contemplou a prestação no Instituto de Polícia Científica – IPC de Campina Grande. Quanto ao IPC de João Pessoa, O Grupo Técnico salientou que os serviços já eram executados pela ÁGAPE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, conforme Contrato nº 031/2010, o que redundaria em duplicidade de objetos de contrato.

Outra irregularidade verificada diz respeito a diferença entre o número de serventes estipulado no Contrato e o da Folha de Pagamento do pessoal disponibilizado para execução dos serviços. Conforme ajustado na Cláusula Terceira, 08 pessoas executariam o trabalho, mas a Folha de Pagamento correspondente relaciona apenas o nome de 05 trabalhadores, conforme Anexo Eletrônico “JM BELO - Higienização e Limpeza”.

Em que pese o cuidado dispensado na fase instrucional a detalhes como os aqui tratados, soa bastante razoável classificar as falhas como deslizes formais, bastando para sua correção que sejam feitas **recomendações ao atual Gestor**, de modo a que atente para a exata descrição dos objetos dos contratos assinados com parceiros negociais, a fim de que o pacto jurídico seja fiel à realidade dos fatos.

- Contratação de serviços de vigilância privada, em desobediência ao art. 37, I e II da Constituição Federal, que não permite a contratação de terceirizados para atribuições típicas e finalísticas da Administração.

Reportada a irregularidade da contratação de serviços de vigilância privada. Segundo o Órgão de Instrução, tal atividade consiste na atividade-fim da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, cuja principal função é planejar e gerenciar ações de prevenção e repressão ao crime visando à manutenção da ordem pública e a segurança em todo o território paraibano, inclusive com ações integradas entre os órgãos policiais estaduais e também com órgãos públicos de outros Estados e da União.

A eiva tem respaldo no fato de a SEDS ter celebrado com a Brasifort, empresa já citada neste voto, o Contrato 013/2011, cujo objetivo foi a prestação de serviço de segurança privada, com vigilante armado, por 24 horas, na Central de Polícia de Campina Grande, conforme disposto na Cláusula Quarta do Termo de Contrato. De acordo com o SAGRES, no curso do exercício de 2012, a empresa recebeu o montante de R\$ 110.431,68, divididos em 12 empenhos de R\$ 9.202,64.

Muito embora pareça um contrassenso o fato de se pactuar com ente privado serviços que, em última análise, poderiam ser desempenhados pelo Poder Público, entendo o caso concreto como uma execução pontual. Sem maiores detalhes acerca das razões que levaram a SEDS a optar pela contratação, seria desarrazoado considerá-la como irregular. Ademais, não há evidências de que os desembolsos mensais de R\$ 9.202,64 foram desproporcionais às atividades realizadas pela contratada, **razão que me leva a afastar a falha.**

- Pagamento de diárias, no montante de R\$ 4.890,00, efetuados sem a devida liquidação.
- Servidores em desvio de função.

A Auditoria constatou, analisando os processos atinentes aos pagamentos de diárias da amostragem selecionada, a ocorrência de recibos sem as devidas assinaturas dos servidores contemplados com a verba indenizatória. Arrolados em tabela à página 166, os exemplos perfazem o montante de R\$ 4.890,00. Os pagamentos referem-se a valores individuais entre R\$ 80,00 e R\$ 400,00.

Também apontada a ocorrência de desvio de função, consolidada na tabela apresentada na página seguinte:

EXEMPLOS DE SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO			
Nº DOS EMPENHOS	SERVIDOR	CARGO / FUNÇÃO	CARGO / FUNÇÃO EXERCIDA
5899 e 9061	Emerson Barbosa da Silva	Agente Administrativo	Motorista
2171	José Sandro Bento de Moraes	Assistente Administrativo III	Motorista
8109		Agente Operacional I	Motorista
6245, 3714 e 1575	José Severino de Araújo	Vigia / Programador	Motorista
9053, 7428 e 3187	Perácio Vicente de Lemos	Agente Operacional I	Motorista

Fonte: Anexo Eletrônico "Desvio de Função".

Não vislumbro gravidade nas condutas exemplificadas. Desabona o pagamento de diárias apenas a ausência de assinaturas dos favorecidos. É de bom alvitre recomendar à gestão da SEDS que atente para a necessidade da escorreita liquidação da despesa. No que concerne à constatação de desvio de função dos servidores listados no quadro acima, a recomendação também é medida assaz suficiente. Deve o gestor cientificar as chefias imediatas dos colaboradores para que, caso confirmada a permanência do quadro de desvio de função declarado pela Auditoria, proceda-se à necessária correção.

- Falta de tombamento de bens do patrimônio da SEDS, comprometendo a consistência das informações referentes ao inventário da Secretaria e demonstrando fragilidade no seu sistema de gestão patrimonial – que não coíbe o desvio de bens e dificulta as atividades de controle e fiscalização.
- Prestação de informações incorretas por parte da SEDS.

As máculas tangenciam a temática da gestão do patrimônio público. Descrita na inicial a incorporação ao patrimônio da SEDS de bens móveis, no valor de R\$ 4.710.288,74. Todavia, não foi registrada a aquisição de bens imóveis.

Além de não ter prestado informações verdadeiras no que diz respeito ao tombamento das câmaras, a prática cometida pela SEDS, segundo a Auditoria, compromete a consistência das informações referentes ao inventário da Secretaria, demonstrando fragilidade no seu sistema de gestão patrimonial – que não coíbe o desvio de bens, e dificulta as atividades de controle e fiscalização. Também constatadas incorreções nas informações prestadas em alguns contratos celebrados pelo Ente Estadual.

Em relação ao patrimônio, é dever da Administração manter inventário atualizado sobre os bens permanentes móveis e imóveis, com determina a Lei nº 4.320/64. A negligência no registro denota o descontrole sobre citados bens, abrindo espaço para subtração destes sem que os agentes incumbidos de sua guarda se apercebam e possam buscar os responsáveis pelo extravio. Por isso, é imprescindível o levantamento analítico dos bens patrimoniais do Órgão Estadual, **cabendo recomendação neste sentido.**

- Ausência do plano de aplicação dos recursos do FESP, infringindo o regulamento aprovado pelo Decreto nº 7.522/78.
- Despesas realizadas pelo FESP fora do seu objetivo, no montante de R\$ 385.038,65, infringindo ao art. 1º da Lei nº 3.928/77, modificada pela Lei nº 4.935/87 e o art. 71 da Lei 4.320/64.

As nódoas em pauta são aquelas atribuídas especificamente ao Fundo Especial de Segurança Pública¹⁰. Tomando por base a descrição explicitada no relatório inicial, fica claro que se trata de condutas formais.

De acordo com as disposições do Regulamento do FESP, aprovado pelo Decreto nº 7.522, de 07 de março de 1978 (Anexo Eletrônico: “Decreto e Regulamento”), a aplicabilidade dos recursos do Fundo depende de plano de aplicação elaborado pela Assessoria de Planejamento e Coordenação geral da SEDS, o qual deve ser apreciado pelo CONSSEP – Conselho Superior de Segurança Pública e aprovado pelo Governador do Estado. Tal documento, todavia, não foi fornecido.

No que toca à assertiva de aplicação inadequada de recursos financeiros, a Auditoria arrolou na exordial uma série de empenhos (fls. 164/165), considerados “estranhos” aos propósitos regularmente instituídos. Decerto que a utilização dos recursos de um fundo especial está vinculada à consecução dos objetivos para os quais foi criado. No caso prático, a normatização do Fundo - Lei nº 3.928/77, com as alterações propostas pela Lei nº 4.935/87- estabeleceu possibilidades de aplicação dos recursos do FESP em: 1) aparelhamento e modernização dos órgãos policiais do Estado, ou seja, em despesas que se enquadrem nos grupos de categoria de Capital com natureza de Investimentos; e 2) em despesas de custeio ou Corrente, com natureza de Outras Despesas Correntes, com a “exclusividade” de serem para “operações policiais” e “manutenção de veículos.

¹⁰ Duas outras já foram tratadas nos itens anteriores.

Importante contextualizar a situação. Dos trinta e quatro empenhos citados, trinta e um referem-se a pequenos valores, que não ultrapassam R\$ 10.000,00. O mais representativo dos gastos diz respeito a impressão de cédulas de identidade destinadas ao IPC. Embora não haja maiores explicações no histórico do empenho, presume-se que se trate de identificação funcional. Ora, ainda que distante dos objetivos do Fundo, não vejo como a aplicação de recursos possa ser considerada irregular. Inadequada seria uma melhor adjetivação. Claro que dotações orçamentárias da Secretaria poderiam fazer frente a tal desencaixe. Contudo, não há indícios de máculas a desabonar o pagamento. Não se põe sob suspeita a idoneidade do prestador ou a razoabilidade do preço público. Sem mais delongas, afasto a pecha de irregularidade.

Assim, com base nos argumentos anteriormente explanados, pedindo vênia para divergir de alguns pontos sustentados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, voto nos seguintes termos:

- 1) **Julgamento regular com ressalvas** as contas do senhor Cláudio Coelho Lima, Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SEDS, referente ao exercício de 2012.
- 2) **Aplicação de multa** ao senhor Cláudio Coelho Lima, Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SEDS, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a **44,19** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB¹¹), por irregularidades cometidas no exercício de 2012, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- 3) **Determinação** ao Secretário que providencie a elaboração de relatório de atividades, contendo as ações desempenhadas pelo Órgão Estadual, bem como os resultados obtidos, com ênfase na consecução dos programas de governo, de modo a facilitar o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, patrimonial e operacional por parte desta Corte.
- 4) **Assinação de prazo** de 60 (sessenta) dias ao senhor Cláudio Coelho Lima, para que adote as providências necessárias ao envio dos atos de nomeação dos candidatos aprovados no concurso da Polícia Militar da Paraíba, realizado em 10/08/2014.
- 5) **Recomendação** ao atual responsável pela Pasta para que obedeça aos ditames constitucionais e legais, bem como às orientações específicas gravadas neste voto, sendo diligente para que as falhas aqui listadas não se repitam.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-04682/13, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), ACORDAM, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em:

- 1) **Julgar regular com ressalvas** as contas do senhor Cláudio Coelho Lima, Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SEDS, referente ao exercício de 2012.
- 2) **Aplicar multa** ao senhor Cláudio Coelho Lima, Gestor da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba - SEDS, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), equivalente a **44,19** unidades fiscais de referência da Paraíba (UFR-PB), por irregularidades cometidas no exercício de 2012, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.

¹¹ UFR/PB equivalente a R\$ 45,26 (julho/2016).

- 3) **Determinar** ao Secretário que providencie a elaboração de relatório de atividades, contendo as ações desempenhadas pelo Órgão Estadual, bem como os resultados obtidos, com ênfase na consecução dos programas de governo, de modo a facilitar o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, patrimonial e operacional por parte desta Corte.
- 4) **Assinar prazo** de 60 (sessenta) dias ao senhor Cláudio Coelho Lima, para que adote as providências necessárias ao envio dos atos de nomeação dos candidatos aprovados no concurso da Polícia Militar da Paraíba, realizado em 10/08/2014.
- 5) **Recomendar** ao atual responsável pela Pasta para que obedeça aos ditames constitucionais e legais, bem como às orientações específicas gravadas neste voto, 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, 06 de julho de 2016.*

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 09:50



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 1 de Novembro de 2016 às 12:19



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 8 de Novembro de 2016 às 09:18



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO