TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 193910/22
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
INTERESSADO: HUDSON LEONCIO TEIXEIRA, ROMULO MARINHO SOARES, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3550/23 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP. Obra inacabada e abandonada. Constatação de externalidades negativas à comunidade local. Procedência. Determinações.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator)

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP referente a obra inacabada e abandonada que se destinava originalmente à construção de quartel do Corpo de Bombeiros, situado no Município de Matinhos.

A Comissão Processante da Tomada de Contas Especial instituída pela SESP constatou (peças 3-186) que a construção, objeto do contrato administrativo n° 071/2013, foi suspensa pela empresa contratada, TS Construção Civil LTDA por diante da falta de pagamento pelo Estado.

Ocorreu a extinção do instrumento, sendo realizados estudos sobre as possíveis formas de aproveitamento da edificação (peças 162-163).

Entretanto a construção inacabada permaneceu abandonada, sem qualquer cercamento de seus limites, exposta ao acúmulo de lixo e à ocupação por população em situação de vulnerabilidade social.

A Comissão não realizou a quantificação do dano ao erário, aduzindo que a mensuração do valor imobilizado da obra abandonada demandaria o exame de empresa especializada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

A 5ª Inspetoria de Controle Externo – 5ª ICE relatou, na Instrução nº 15/22 (peça 189), que diante dos fatos, promoveu inspeção no local em 17/08/2022. Em tal ocasião, verificou o quadro de insalubridade descrito na exordial, asseverou que a paralisação de recursos públicos no esqueleto da construção pode configurar gasto irrecuperável, e que a falta de preservação e manutenção acarretam externalidades negativas à comunidade do entorno.

Diante do que expôs, sugeriu a recepção da apuração empreendida, bem como a expedição das seguintes determinações:

> a) Providenciar a imediata manutenção do local da referida obra, com o intuito de garantir a segurança e o bem-estar da comunidade local, bem como para preservar a estrutura já executada.
>
> b) Apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação, a ser elaborado em conjunto pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP e Paraná Edificações – PRED, para a manutenção do local e para a conclusão da obra inacabada, objeto da presente Tomada de Contas Especial, estabelecendo, no mínimo, as etapas a serem cumpridas, identificando os respectivos agentes responsáveis e a estimativa de prazo para as suas conclusões;
>
> c) Promover a inclusão da referida obra inacabada no Relatório de Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias, diante do que estabelece o parágrafo único do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No Despacho n° 1302/22 (peça 190), determinei a intimação da SESP, para se manifestar sobre o teor da Instrução da 5ª ICE.

No exercício do contraditório, o Secretário de Estado da Segurança Pública, prestou esclarecimentos (peças 193/195). Preliminarmente, destacou que assumiu a Secretaria somente no início desse ano, eximindo-se, portanto, de qualquer responsabilidade pelos atos de seus antecessores. No mérito, destacou que, uma vez ciente do expediente, buscou voluntariamente o cumprimento das sugestões formuladas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

Nesse sentido, informou que empreendeu a limpeza e manutenção do local, bem como assegurou a vigilância de seus arredores, em atenção à determinação proposta o item “a” pela 5ª ICE.

No que tange ao sugerido no item “b”, noticiou a abertura da Licitação n° CP 031/2022-GMS, intencionado a contratação de empresa especializada para elaboração de projetos arquitetônicos para prosseguir com a obra inacabada. Por fim, quanto ao item “c”, comunicou que o Núcleo de Engenharia e Arquitetura da SESP providenciaria solicitação juntou à Secretaria da Fazendo pela inclusão da edificação no Relatório em questão, mediante o e-protocolo n.º 19.988.671-1.

A 5ª ICE, na Instrução n° 4/23 (peça 198), em análise aos esclarecimentos trazidos pelo Secretário, compreendeu que as medidas descritas no item “a” foram, de fato, implementadas; ressaltou, não obstante, a necessidade recorrente dessas providências até que se conclua a construção. No tocante ao ponto “b”, por outro lado, apontou que ainda não foi apresentado o Plano de Ação ali descrito, e que o certame mencionado pelo gestor se encontra, presentemente, suspenso. No que concerne à alínea “c”, observou, em pesquisa junto ao e-protocolo indicado, que não há ainda confirmação de que a construção foi inclusa no Relatório de Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento, dado que este ainda está sendo minutado pelo Executivo Estadual.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 240/23-6PC (peça 201), corroborou a instrução da unidade técnica.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Acompanho as manifestações uniformes pela procedência da Tomada de Contas Especial com a expedição de determinações.

A instrução processual evidenciou falha na conclusão da edificação. Situação que provoca risco de desperdício dos recursos públicos. Além disso, o estado de abandono, constatado no local pela equipe de fiscalização, fragiliza as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

condições da população local; pois, ainda que tenha sido realizada manutenção do terreno durante o contraditório, há o risco de uma nova precarização, enquanto não ocorrer a conclusão da obra e a sua devida ocupação.

Observa-se, portanto, que atualmente a infraestrutura destinada para auxiliar na execução das políticas de segurança pública, por se encontrar inacabada e abandonada por logo período, provoca o efeito oposto para a segurança e bem-estar da comunidade do entorno da edificação.

A 5ª ICE se posicionou no sentido de resolver o problema social que há muito tempo afeta a população do entorno, em respeito a efetividade e celeridade que o caso requer, evitando-se assim as externalidades negativas observadas.

O titular da SESP mostrou empenho para cumprir as determinações proposta pela unidade técnica.

Diante das peculiaridades do caso concreto, em respeito ao princípio da razoabilidade e da primazia do interesse público, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas a seu cargo, o planejamento para o retomada da obra, bem como a execução da limpeza e cercamento do local; em atenção ao art. 22, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[1], adoto como razão de decidir as manifestações uniformes da 5ª ICE e do Ministério Público de Contas pela procedência com expedição de determinações.

Em face do exposto, **VOTO**:

1) pela procedência do objeto da presente tomada de contas especial para determinar ao atual gestor da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária:

a) dar continuidade às ações de limpeza, vigilância e conservação da estrutura já construída, com o intuito de garantir a segurança e o

[1] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

bem-estar da comunidade local, bem como para preservar a estrutura já executada;

b) apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Plano de Ação, a ser elaborado em conjunto pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP e Paraná Edificações – PRED, para a manutenção do local e para a conclusão da obra inacabada, objeto da presente Tomada de Contas Especial, estabelecendo, no mínimo, as etapas a serem cumpridas, identificando os respectivos agentes responsáveis e a estimativa de prazo para as suas conclusões;

c) promover a inclusão da referida obra inacabada no Relatório de Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias, diante do que estabelece o parágrafo único do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX[2] para os devidos fins.

3. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Divergente)

Trata-se de Tomada de Contas Especial protocolada pela SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA (SESP), referente a obra destinada originalmente à construção de quartel do Corpo de Bombeiros, situado no Município de Matinhos.

A obra teve início em 2013 e encontra-se abandonada desde 2014, ante a suspensão pela empresa contratada, TS Construção Civil LTDA, em razão da falta de pagamento pelo Estado.

[2] Regimento Interno: *"Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções:*
I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações;"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

Como o estado de abandono provoca risco de desperdício de recursos públicos e fragiliza as condições da população local, o relator propõe voto no seguinte sentido:

> **1)** pela procedência do objeto da presente tomada de contas especial para determinar ao atual gestor da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária:
>
> **a)** dar continuidade às ações de limpeza, vigilância e conservação da estrutura já construída, com o intuito de garantir a segurança e o bem-estar da comunidade local, bem como para preservar a estrutura já executada;
>
> **b)** apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Plano de Ação, a ser elaborado em conjunto pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP e Paraná Edificações – PRED, para a manutenção do local e para a conclusão da obra inacabada, objeto da presente Tomada de Contas Especial, estabelecendo, no mínimo, as etapas a serem cumpridas, identificando os respectivos agentes responsáveis e a estimativa de prazo para as suas conclusões;
>
> **c)** promover a inclusão da referida obra inacabada no Relatório de Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias, diante do que estabelece o parágrafo único do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acompanho **o voto do relator**, acrescentando, entretanto, a necessidade de abertura de Tomada de Contas Extraordinária, pelas razões que passo a expor.

Foi determinada por essa Corte de Contas a abertura de Tomada de Contas Especial para apuração das irregularidades na condução da obra pública do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

quartel do Corpo de Bombeiros situada no Município de Matinhos, por meio do processo n. 163270242.1.

Ao analisar os autos da Tomada de Constas Especial, verifica-se que, segundo a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná, após o processo licitatório n. 04/2012, o órgão formalizou a contratação da empresa TS Construção Civil LTDA – EPP com o objetivo de promover a construção de nova sede para o Corpo de Bombeiros de Matinhos.

O contrato, formalizado sob n. 071/2013, previa o dispêndio do montante correspondente à R$ 7.508.520,83 (sete milhões, quinhentos e oito mil, quinhentos e vinte reais e oitenta e três centavos).

O contrato teve sua execução parcial nos anos de 2013 e 2014, com dispêndio do valor correspondente à R$ 1.825.290,58 (um milhão, oitocentos e vinte e cinco mil, duzentos e noventa reais e cinquenta e oito centavos).

Em 29/01/2014, o fornecedor suspendeu a execução dos serviços diante da falta de pagamento pelo Estado, situação que perdurou durante o restante da vigência do contrato, ainda que tenha havido tratativas infrutíferas entre a Administração e o fornecedor para retomada de sua execução.

Em relação à continuidade da obra, o 8º Grupamento de Bombeiros – Litoral do PR (unidade usuária das instalações em construção) promoveu o Estudo de Estado Maior n. 001/2015, findado em 10/07/2015, visando verificar a viabilidade da utilização do local para destinações alternativas. No entanto, em 29/01/2016, o contrato foi considerado extinto por decurso de prazo e houve o reconhecimento da necessidade de novo certame para continuidade da obra. Assim, em 18/12/2017, o Comandante do Corpo de Bombeiros, subsidiado no Estudo de Estado Maior n. 001/2015, assinalou, mediante Despacho de n. 978/2017, não existir mais interesse institucional no prosseguimento da obra em questão, em decorrência da “sazonalidade inerente à operação do órgão no litoral”, indicando que a medida mais econômica e prudente aos cofres públicos seria o pagamento de diárias aos membros da instituição e não a construção da nova sede, considerando que esta não seria utilizada na maior parte do ano.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

A fim de promover uma destinação ao terreno e à edificação parcialmente construída, iniciou-se procedimento visando a formalização de doação ao Município de Matinhos. Entretanto, o procedimento de doação, registrado sob e-protocolo n. 15.197.956-4, não logrou êxito, restando arquivado.

Para a instauração da presente Tomada de Contas Especial, foi constituída no exercício de 2020 uma Comissão Processante que, ao final, concluiu não ser possível identificar o dano ao erário, mas sim uma clara morosidade no processo de destinação do imóvel e da estrutura parcialmente construída, que ocorreu por uma sequência de ingerências causadas pelo próprio Estado do Paraná, relacionados a falta de pagamentos da obra, quando em execução e, posteriormente, por uma defasagem de pessoal para gestão do patrimônio.

É inaceitável que após 10 (dez) anos não sejamos capazes de identificar o prejuízo que o abandono da obra causou ao Estado e à comunidade, ainda mais quando os objetivos pretendidos para sua construção deixaram até mesmo de existir, uma vez que o próprio Corpo de Bombeiros, a quem a obra se destinava, afirma que o pagamento de diárias aos membros da instituição traz mais economia aos cofres públicos do que a construção de uma sede permanente.

Não é possível que a única consequência da Tomada de Contas Especial sejam as determinações aqui esboçadas. É preciso apurar se houve dano ao erário, determinar seu quantum e os responsáveis. É preciso citar nominalmente os gestores (tanto atuais como os da época), os terceiros interessados (empresa contratada) e as secretárias responsáveis para garantir o contraditório e a ampla defesa, evitando-se eventuais questionamentos judiciais. É preciso delimitar todos os envolvidos para que se viabilize a devolução dos valores devidos e para a aplicação de multa.

Algo que, salvo melhor juízo, por questões práticas e de efetividade, merecem a instauração de um procedimento próprio, em apartado ao presente processo de Tomada de Contas Especial.

Trilhar o caminho sugerido parece mais razoável, na medida em que torna o objeto dos autos mais preciso, além de proporcionar a terceiros interessados ainda não chamados aos autos para se manifestarem pontualmente. Tal medida

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

sugerida visa à rápida solução da questão, antes que o prejuízo ao erário seja ainda maior.

Destaco, por fim, que se trata de infração continuada, posto que a obra ainda não foi finalizada, nem mesmo foi dado destino ao imóvel inacabado, restando perene a irregularidade perpetrada. Desta forma, o feito não está abarcado pelo instituto da prescrição.

4. CONCLUSÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencida)

Diante do exposto, acompanho o voto do Relator, acrescentando a abertura de Tomada de Contas Extraordinária para apurar o dano ao erário, determinando o valor da depreciação da edificação abandonada, do dano correspondente ao valor imobilizado da edificação e os possíveis responsáveis, dentre eles: Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, e todos os gestores de ambas as Secretarias, desde a realização do processo licitatório n. 04/2012, deflagrado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

I - **Dar** procedência ao objeto da presente tomada de contas especial para determinar ao atual gestor da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária:

a) dar continuidade às ações de limpeza, vigilância e conservação da estrutura já construída, com o intuito de garantir a segurança e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ

o bem-estar da comunidade local, bem como para preservar a estrutura já executada;

b) apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Plano de Ação, a ser elaborado em conjunto pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP e Paraná Edificações – PRED, para a manutenção do local e para a conclusão da obra inacabada, objeto da presente Tomada de Contas Especial, estabelecendo, no mínimo, as etapas a serem cumpridas, identificando os respectivos agentes responsáveis e a estimativa de prazo para as suas conclusões;

c) promover a inclusão da referida obra inacabada no Relatório de Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias, diante do que estabelece o parágrafo único do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX para os devidos fins.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) acrescentou ao voto do Relator a abertura de Tomada de Contas Extraordinária.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.LAIZ