TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 46809/23
ASSUNTO: HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2319/23 - Tribunal Pleno

Recomendações resultantes de fiscalização da 5ICE – Relatório n.º 06/2022-B. Avaliação das ações da Secretaria de Estado de Segurança Pública quanto à obra paralisada de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba. Homologação.

I. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Homologação de Recomendações oriundas do Relatório n.° 06/2022-B, da 5ª Inspetoria de Controle Externo (peça n.° 3), resultante dos trabalhos desenvolvidos com o objetivo de verificar as ações da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP quanto à obra paralisada de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba.

Conforme consta no Ofício n.° 5/2023 - 5ICE (peça n.° 2), as sugestões de recomendações apresentadas visam à melhoria de desempenho da gestão pública.

A equipe de auditoria pontua, na Introdução do Relatório, que a presente auditoria foi deflagrada pela Demanda de Fiscalização n.º 06/2020 – 5ª ICE, e que está em consonância com o Plano Diretor da 5ª ICE (2019-2022), bem como, com o Plano Estratégico deste Tribunal (2022-2027), decorrendo do controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre a SESP, no âmbito das competências e atribuições da 5ª ICE, fundamentadas no artigo 75, inciso IV, da Constituição do Estado do Paraná; no artigo 9º da Lei Complementar n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE/PR; e, no artigo 157, incisos I e III, do Regimento Interno do TCE/PR.

Segundo indicado no Relatório, a definição do objeto a ser fiscalizado resulta de levantamento dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

nas obras estaduais, em especial aqueles voltados para obras paralisadas, sendo selecionada a obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato n.º 1359/2017 - GMS, devido a reclamações dos agentes de controle social, bem como relatos de abandono pela sociedade de Guaratuba e pelos veículos de imprensa local, situação que, confirmada, indica a ocorrência de externalidades negativas da omissão do exercício da posse pelo Poder Público, como o uso da obra inacabada para moradia de população em situação de vulnerabilidade social e a existência de focos de criação de mosquitos, vetores de diversas moléstias.

A equipe de fiscalização constatou que a paralisação da obra é consequência de ação litispendente no Poder Judiciário, pela qual o fornecedor original busca a anulação dos atos administrativos que culminaram nas penalidades decorrentes da rescisão por inadimplemento contratual.

O objetivo da fiscalização, portanto, foi o de verificar as ações da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP quanto à referida obra. Para atender ao escopo definido, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

i) A obra inacabada está abandonada, foi adequadamente conservada e os serviços executados podem ser reaproveitados?
ii) Houve providências adequadas da SESP para dar do devido tratamento à obra com indícios de abandono?

Segundo consta no Relatório, a fiscalização, que se encontra em andamento, foi traçada de modo a atender às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), adotadas por esta Corte de Contas por meio da Resolução n.º 76/2020, servindo de base orientativa para o desenvolvimento do trabalho.

A principal fonte de critério utilizada foi o Acórdão n.º 3273/2012, do Tribunal de Contas da União, segundo o qual “em obras paralisadas, é dever da Administração contratante evitar a eventual deterioração das parcelas já executadas, a qual, caso identificada, poderá ensejar responsabilização de seus gestores”.

Como resultado dos trabalhos de fiscalização, e considerando ainda a manifestação do gestor, a equipe de auditoria entendeu que “as ações demonstradas pela administração afastaram a situação de completa ausência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

manutenção inicialmente identificada, ao lograr limpar o lote e reconstituir parcialmente sua vedação; contudo, o não prosseguimento dessas atividades demonstrado pelos registros do Observatório Social do Brasil – OSB sugerem que as ações foram de cunho pontual e não continuada como as rotinas de manutenção requerem".

Por conseguinte, a partir das informações coletadas e das análises realizadas pela equipe de auditoria, incluindo a fiscalização *"in loco"*, o Relatório aponta como Achado a falta de conservação da Obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato n.º 1359/2017 - GMS, a qual revelou a necessidade de recomendar à SESP que finalize a vedação dos limites da obra inacabada e, enquanto esta não for concluída, realize de forma contínua a sua manutenção, conforme quadro resumido a seguir:

Nº	Achado	Recomendação
1	Falta de conservação da Obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba	Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção.

Na MATRIZ DE ACHADOS que integra o presente voto, se encontram os critérios utilizados, a descrição do Achado constatado, a manifestação do gestor, a análise da equipe, bem como a proposta de encaminhamento, devidamente fundamentada, dentre outras informações.

II. FUNDAMENTO E VOTO

O presente processo visa dar atendimento ao disposto no art. 5°, inciso XLII[1], do Regimento Interno, incluído pela Resolução n.° 73/2019.

A fiscalização, ainda em andamento, evidencia situação de omissão na manutenção do referido patrimônio público, parcialmente sanada após

[1] Art. 5º Compete ao Tribunal Pleno:
[...]
XLII - homologar as recomendações oriundas dos relatórios de auditoria e de inspeção das Inspetorias de Controle Externo e das Coordenadorias, conforme proposta do Presidente ou do Superintendente, nos termos do art. 267-A, § 2º, I;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

provocação da 5ª Inspetoria de Controle Externo, uma vez que ao longo do tempo a SESP não logrou êxito em demonstrar a continuidade das ações inicialmente tomadas, condição que, segundo a equipe de auditoria, requer a atuação deste Tribunal para se assegurar a manutenção do patrimônio enquanto não for concluída a obra.

Com o intuito de regularizar o Achado confirmado, a equipe de fiscalização aponta para a necessidade de recomendar ao gestor responsável a adoção de medida visando à preservação do patrimônio público, conforme Quadro apresentado no item 5 do Relatório, nos seguintes termos:

Nº	Achado	Recomendação
1	Falta de conservação da Obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba	Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção.

Deste modo, por entender que a inconformidade enseja o encaminhamento de recomendação, detalhada na planilha anexada ao presente, este Relator apresentou proposta de voto pela homologação da recomendação proposta pela 5ª ICE, e posterior monitoramento pela inspetoria, para a verificação do seu cumprimento.

O presente processo foi incluído em mesa na pauta da Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno n.º 5, realizada no período de 27 a 30 de março de 2023 e, após concessão de vista ao Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, teve duas propostas de voto divergentes, do referido Conselheiro e do Conselheiro Substituto José Maurício Andrade Neto, motivo pelo qual foi retirado de pauta na Sessão Virtual n.º 13, realizada no período de 17 a 20 de julho de 2023, diante da necessidade de apuração de voto médio em sessão presencial.

A seguir, destaco os principais pontos de divergência contidos nos votos apresentados:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Voto divergente do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva

"Todavia, em que pese o voto apresentado pelo relator, divirjo do posicionamento no que tange a homologação da recomendação. Da análise da Lei n. 8.666/93 infere-se que o legislador estabeleceu, mais especificamente em seu art. 57, que é vedada a celebração de contrato com prazo de vigência indeterminado, bem como que este somente poderá ser prorrogado em caráter excepcional.

Aliás, o art. 45 da Lei n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua que: "Art. 45 Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias".

Portanto, é evidente o esforço do legislador em vincular a atuação da administração pública no sentido de finalizar a execução dos contratos celebrados, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos.

Compulsando o relatório elaborado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo, constata-se que a obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, encontra-se paralisada desde 2018, sendo evidente o estado de degradação da parcela da obra já edificada.

O art. 236, III e IV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, dispõe que será instaurada Tomada de Contas Extraordinária na hipótese da prática de ato antieconômico em virtude do qual seja cabível sanção ou de que resulte dano ao erário.

Assim, considerando que as especificidades do caso apresentado no relatório de inspeção elaborado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo indicam a existência de dano e evidenciam a presença dos requisitos necessários para a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, bem como que o art. 267-A, § 5º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, preconiza que: "§ 5º Se, durante a avaliação da homologação das recomendações, o Plenário entender caracterizada situação prevista no art. 236, determinará a instauração de tomada de contas extraordinária quanto à questão específica, prosseguindo o processo para a homologação das demais recomendações", entendo pela determinação de imediata instauração da Tomada de Contas Extraordinária.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, divirjo do Relator, para afastar a homologação da recomendação proposta pela 5ª Inspetoria de Controle Externo no Relatório de Fiscalização n. 06/2022-B e propor ao Pleno deste Tribunal a instauração imediata de Tomada de Contas Extraordinária, com fundamento no disposto no art. 236, III e IV, e art. 267-A, § 5º, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná."

Voto divergente do Conselheiro Substituto José Maurício Andrade Neto

"*Por brevidade, reporto-me ao relatório do voto relator, eis que bem lançado. Contudo, divirjo de sua fundamentação, a qual acompanhou integralmente o Relatório de Fiscalização n.º 06/2022 da Quinta Inspetoria de Controle Externo, propondo a homologação da seguinte recomendação:*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção.

Do Relatório de Fiscalização, depreende-se que a citada obra foi pactuada em 2017 (Contrato n.º 1359/17, originário da Concorrência Pública n.º 045/2014) e está paralisada desde 2018:

(...) Executados os trabalhos até o momento confirmou-se que a OBRA de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato nº 1359/2017 GMS está contemporaneamente INCONCLUSA desde 2018 e a atual administração demonstrou pelos documentos apresentados o conhecimento da situação do empreendimento, sua intenção de conclusão, apresentando sua situação como PARALISADA nas prestações de contas do Estado, afastando a possibilidade de abandono de obra inconclusa. (...)

Outrossim, referida manifestação técnica concluiu que:

42. Os objetivos deste relatório de auditoria foi apresentar ao gestor os resultados da fiscalização da obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato nº 1359/2017 GMS, no qual se constatou que **a paralisação da obra é consequência de ação litispendente no Poder Judiciário** pela qual o fornecedor original busca a anulação dos atos administrativos que culminaram nas penalidades decorrentes da rescisão por inadimplemento contratual. (...) [destaque nosso]

Do supramencionado Processo Administrativo n.º 15.050.532- 1, verifica-se que os membros do Conselho de Administração da Paraná Edificações deliberaram, em última instância, pela:

(...) rescisão do contrato com a Construtora Êxito LTDA. [empresa contratada para a execução da obra cuja paralização então se analisa]; pela aplicação de multa contratual de 20% do valor do contrato, conforme processo administrativo de apuração de responsabilidades; e pela anulação da sanção de impedimento do direito da empresa em participar de licitações com o Estado do Paraná. Conforme manifestação final do Diretor Geral da Paraná Edificações **se iniciará o procedimento de rescisão do contrato e paralelamente contratação do projeto de reforço com levantamento de custo da estrutura construída, bem como demais elementos técnicos necessários para a retomada da obra e tratativas para a abertura de nova licitação para e execução da mesma.** (...) [destaque nosso]

Em paralelo, dos autos de Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência n.º 0007951-80.2021.8.16.0004, proposta pela empresa contratada em face da PARANÁ EDIFICAÇÕES – PRED, denota-se que em 10/01/2022 foi proferida decisão que indeferiu o pleito liminar de suspensão das penalidades impostas pela Administração:

Pretende a autora a suspensão das penalidades de multa impostas no processo administrativo e a baixa da inscrição de seu nome junto ao CADIN, por entender que o processo administrativo em questão está eivado de vícios e nulidades.

Em análise superficial que essa fase exige, não se verificam presentes todos os requisitos exigidos pelo artigo 300 do Código de Processo Civil.

Sabe-se que um dos atributos do ato administrativo é a presunção de legalidade, ou seja, toda vez que a administração pratica um ato, ele é presumido

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

como conforme ao direito, cabendo, eventualmente, ao administrado, se desejar, afastar essa presunção, provando que o ato da administração é ilegítimo.

Nessa primeira análise e sem ouvir a parte contrária, não há como vislumbrar a ocorrência de alguma ilegalidade ou vício, devendo ser entendido o ato como legal e atribuído de veracidade.

Ademais, não se pode exigir que o Judiciário adentre ao mérito administrativo, ou seja, o julgador não pode se imiscuir na escolha e na decisão do administrador, por violação ao princípio da separação de poderes e ao pacto federativo.

Neste sentido, em análise superficial dos autos, em que pese as razões expendidas pela autora em sua inicial, não verifico a existência da alegada probabilidade do direito.

Ante todo o acima exposto, não preenchidos os requisitos previstos no artigo 300, do Código de Processo Civil, **INDEFIRO A LIMINAR** pleiteada. (grifo no original)

Consta, como última movimentação dos autos supra, a decisão de saneamento do feito, datada de 27/03/2023, que definiu os pontos controvertidos, assim como tratou da dilação probatória, ao permitir a produção de prova documental e ao indeferir a realização de prova pericial:

> (...)
> Fixo como pontos controvertidos:
> a) a suposta nulidade do processo administrativo objeto dos presentes autos;
> b) a validade das multas administrativas impostas à autora;
> c) a possibilidade de exclusão/anulação da imposição das sanções ou a sua redução.
> (...)
> Sendo assim, para a elucidação das questões controvertidas, defiro:
> a) a produção de prova documental, nos termos do art. 435 do Código de Processo Civil.

Por outro lado, **indefiro** o pedido de produção de prova pericial in loco, bem como para oitiva de testemunhas, especialmente no tocante aos "colaboradores que participaram da execução da obra" (mov. 59). **A um**, pois, no controle jurisdicional do processo administrativo a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade da sanção disciplinar, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo. (...) (grifo no original)

A partir destes contornos fáticos, independentemente do prazo inicialmente pactuado para a conclusão da obra relativa à Delegacia Padrão II em Guaratuba, ou dos demais aspectos para o seu pleno funcionamento, é certo que já transcorreu considerável lapso temporal até os dias atuais, seja considerando como termo inicial o ano do processo licitatório (2014), seja o ano do contrato (2017), ou mesmo o da paralisação da obra (2018).

Em outras palavras, a população daquele Município está sendo impedida de se beneficiar da unidade policial por significativo transcurso de tempo, portanto, em contrariedade com o interesse público.

Dentro deste mesmo contexto fático, é injustificável a manutenção da referida paralisação amparada no futuro desfecho da demanda judicial proposta pela empresa contratada, uma vez que os efeitos da decisão administrativa não foram nem mesmo suspensos pelo Poder Judiciário, já que indeferida a tutela de urgência requerida, mantendo-se, assim, a presunção de legalidade dos respectivos atos administrativos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Como bem ponderado pela doutrina de HELY LOPES MEIRELLES:

(...) a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução. (...)

(...)

A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que arguidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, que para a Administração, que para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos. Admite-se, todavia, a sustação dos efeitos dos atos administrativos através de recursos internos ou de ordem judicial, em que se conceda a suspensão liminar, até o pronunciamento final de validade ou invalidade do ato impugnado. (...)

Da mesma forma, não se buscando efetivamente adentrar no mérito das insurgências apresentadas ao Judiciário, mas não as ignorando, corroboram elas a probabilidade de manutenção da rescisão contratual, posto que os argumentos contidos na inicial atacam unicamente formalidades do Processo Administrativo n.º 15.050.532-1 e aspectos atinentes às penalidades impostas em desfavor da empresa contratada.

Por conseguinte, sopesando as hipotéticas consequências advindas de eventual sentença desfavorável à Administração e transitada em julgado na Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência n.º 0007951-80.2021.8.16.0004, ***com os benefícios da conclusão da delegacia em estudo****, não se mostra razoável, nem proporcional, muito menos favorável à preservação do interesse público, que se aguarde pelo prazo indeterminado do fim da demanda judicial para que sejam tomadas providências* ***para que efetivamente seja dada continuidade a obra.***

Corroborando, ainda, o argumento pela premência da conclusão da obra, destaca-se que, desde o ano de 2016, vê-se prevista a construção da delegacia, conforme excerto da Lei Orçamentária do Governo do Paraná daquele ano. (...)

No aprofundamento da questão, notou-se que tal despesa esteve vinculada ao Programa Finalístico "Paraná Seguro", presente na elaboração do PPA 2016-2019, cujos objetivos extraímos da figura abaixo (...).

Com a edição do PPA 2020-2023, a obra restou vinculada ao Programa "Segurança com Integração, Inovação e Inteligência", cujos objetivos estão dispostos abaixo (...)

Portanto, deduz-se, pela vinculação da despesa da obra com o programa governamental supramencionado, que a cessação da construção da delegacia em Guaratuba impacta negativamente na consecução dos objetivos elencados quando da formulação da referida política pública, razão pela qual torna-se imperioso, em atendimento ao princípio da supremacia do interesse público, proceder à continuidade da execução do projeto.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, em complementariedade ao apresentado pelo voto relator, propõe-se que seja HOMOLOGADA a seguinte RECOMENDAÇÃO ao ESTADO DO PARANÁ:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Que promova os atos necessários para a continuidade da obra referente à Delegacia Padrão II em Guaratuba, independentemente do andamento da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência n.º 0007951-80.2021.8.16.0004."

Após análise dos votos divergentes apresentados, destaco que a hipótese de instauração de Tomada de Contas Extraordinária, proposta pelo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, foi objeto de análise por parte da 5ª Inspetoria de Controle Externo que, durante os trabalhos ordinários de fiscalização, constatou que, quando o Estado identificou a execução indevida da referida obra, uma vez que as estacas de fundação não estavam sendo executadas conforme especificações do projeto básico, adotou inicialmente medidas visando o saneamento dessas inconformidades. No entanto, diante das ações infrutíferas, promoveu a rescisão contratual, respeitando-se o devido processo legal, com abertura de Procedimento Administrativo – PAD, e aplicação de multa ao fornecedor.

Assim, diante da constatação das providências acima relatadas, verifica-se que não houve inércia da Administração, o que afastaria, salvo melhor juízo, a instauração de tomada de contas extraordinária. Para além, vale a pena ainda ressaltar que o fornecedor, inconformado com as medidas adotadas pelo Estado, ingressou com ação junto ao Poder Judiciário, ainda em trâmite no âmbito daquele Poder.

Quanto à proposta de voto divergente do Conselheiro José Maurício Andrade Neto, saliento que no curso da fiscalização, a 5ª Inspetoria identificou que a Administração Pública está tomando providências para dar continuidade à obra, como, por exemplo, o teste de carga na edificação para averiguar se a fundação (infraestrutura) executada pelo fornecedor de forma diversa à contratada está apta para sustentar a parte superior (superestrutura) da obra, para posteriormente realizar a licitação visando a sua conclusão.

Ademais, como bem destacado no voto divergente do Conselheiro Substituto, o Estado vem consignando em seu PPA e Leis Orçamentárias dotação destinada ao andamento desta obra, não se vislumbrando assim abandono da mesma, desde que continue as ações de manutenção e conservação do local e seu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

entorno até a efetiva conclusão, como recomendado pela inspetoria e acatado por este Relator.

No entanto, como medida complementar à recomendação proposta pela 5ª ICE, acolho a sugestão do Ilustre Conselheiro Substituto José Mauricio Andrade Neto, no sentido de que o Estado promova os atos necessários para dar continuidade à obra.

Diante do acima exposto, VOTO pela homologação das seguintes Recomendações:

1 - Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção;

2 - Que promova os atos necessários para a continuidade da obra referente à Delegacia Padrão II em Guaratuba, independentemente do andamento da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência n.º 0007951-80.2021.8.16.0004.

As recomendações se dirigem ao Estado do Paraná e à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - SESP, na pessoa de seu representante legal, indicado a seguir:

Nome	CNPJ	Representante Legal	CPF
Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP	76.416.932/0001-81	Hudson Leoncio Teixeira	***.630.419-**

No mais, a equipe de fiscalização sugere, também, o encaminhamento deste Relatório à Controladoria-Geral do Estado – CGE, para ciência e implementação de ações que entender cabíveis sob o prisma do controle.

Diante do exposto, VOTO:

I – Pela homologação da recomendação contida no Relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo ora apreciado, bem como da recomendação proposta pelo Conselheiro Substituto José Maurício Andrade Neto, na proposta de voto divergente por ele apresentada, que acolho;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

II – Publicada a decisão, encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica ao jurisdicionado, nos termos do art. 267-B[2], do Regimento Interno;

III – Na sequência, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para atendimento ao § 6°[3] do artigo 267-A do Regimento Interno;

IV – Após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofício ao Governo do Estado do Paraná, na pessoa do Governador, e à Controladoria-Geral do Estado, para ciência e providências que entender cabíveis.

III. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de Homologação de Recomendação decorrente do Relatório Preliminar de Fiscalização n. 06/2022-B, elaborado pela 5ª Inspetoria, que teve como objeto verificar as ações da Secretária de Segurança Pública e Administração Penitenciária (SESP), em relação a obra paralisada de construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba.

Infere-se do relatório que a obra iniciada a partir do Contrato n. 1359/2017 GMS está paralisada desde 2018 e que em 17/08/22 foi realizada inspeção *in loco*, oportunidade em que foi constatada a precariedade de isolamento do local da obra em relação à vizinhança, o acúmulo de lixo no local, a ausência de corte do mato e indicativos de que o imóvel é utilizado como moradia por pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Diante disso, a 5ª Inspetoria de Controle Externo consignou como achado a falta de conservação da obra de construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, bem como estabeleceu como recomendação:

Recomendação 1.1

---

[2] **Art. 267-B.** Caberá Impugnação à Homologação, instaurada em processo apartado, no prazo de 10 (dez) dias, contado da comunicação eletrônica do Acórdão de homologação proferido no processo de que trata o art. 267-A, § 3º. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).

[3] **Art. 267-A**. Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019) (...)
§ 6° As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspetoria de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

> Com vistas à Mitigação das externalidades negativas ao desestimular a ocupação da obra inacabada por população em situação de vulnerabilidade social, recomenda-se à Secretaria de Segurança Pública - SESP, com fundamento nos arts. 5º, XLII, e 259-A, parágrafo único, do RI-TCEPR, que adote, a partir do trânsito em julgado da decisão de homologação desta recomendação, medidas com a finalidade de atender a seguinte providência:
>
> **Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção.**
>
> O cumprimento da recomendação será monitorado por este Tribunal nos termos do artigo 175-L, inciso XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante verificação in loco, podendo este Tribunal requisitar o auxílio do Controlador Interno da SESP e do Controle Social, a fim de verificar a implementação da medida indicada.[4]

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro José Durval Amaral que em seu voto condutor determinou a homologação da recomendação contida no relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo.

Todavia, em que pese o voto apresentado pelo relator, **divirjo** do posicionamento no que tange a homologação da recomendação.

Da análise da Lei n. 8.666/93 infere-se que o legislador estabeleceu, mais especificamente em seu art. 57, que é vedada a celebração de contrato com prazo de vigência indeterminado, bem como que este somente poderá ser prorrogado em caráter excepcional.

Aliás, o art. 45 da Lei n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua que: “Art. 45 Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

[4] Quadro de Recomendação Delegacia de Guaratuba, peça nº 04.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Portanto, é evidente o esforço do legislador em vincular a atuação da administração pública no sentido de finalizar a execução dos contratos celebrados, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos.

Compulsando o relatório elaborado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo, constata-se que a obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, encontra-se paralisada desde 2018, sendo evidente o estado de degradação da parcela da obra já edificada.

O art. 236, III e IV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, dispõe que será instaurada Tomada de Contas Extraordinária na hipótese da prática de ato antieconômico em virtude do qual seja cabível sanção ou de que resulte dano ao erário.

Assim, considerando que as especificidades do caso apresentado no relatório de inspeção elaborado pela 5ª Inspetoria de Controle Externo indicam a existência de dano e evidenciam a presença dos requisitos necessários para a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, bem como que o art. 267-A, § 5º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, preconiza que: "§ 5º Se, durante a avaliação da homologação das recomendações, o Plenário entender caracterizada situação prevista no art. 236, **determinará a instauração de tomada de contas extraordinária** quanto à questão específica, prosseguindo o processo para a homologação das demais recomendações", entendo pela determinação de imediata instauração da Tomada de Contas Extraordinária.

CONCLUSÃO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Face ao exposto, **divirjo** do Relator, para afastar a homologação da recomendação proposta pela 5ª Inspetoria de Controle Externo no Relatório de Fiscalização n. 06/2022-B e propor ao Pleno deste Tribunal a instauração imediata de Tomada de Contas Extraordinária, com fundamento no disposto no art. 236, III e IV, e art. 267-A, § 5º, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de HOMOLOGAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Homologar a recomendação contida no Relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo ora apreciado (compilada do quadro de achados que segue abaixo), bem como a recomendação proposta pelo Conselheiro Substituto José Maurício Andrade Neto, nos seguintes termos:

1 - Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção;

2 - Que promova os atos necessários para a continuidade da obra referente à Delegacia Padrão II em Guaratuba, independentemente do andamento da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo c/c Pedido de Tutela de Urgência n.º 0007951-80.2021.8.16.0004.

II. As recomendações se dirigem ao Estado do Paraná e à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - SESP, na pessoa de seu representante legal;

III. publicada a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo – DP, para efetuar a comunicação eletrônica ao jurisdicionado, nos termos do art. 267-B, do Regimento Interno;

IV. na sequência, à 5ª Inspetoria de Controle Externo para atendimento ao § 6° do artigo 267-A do Regimento Interno;

V. após, ao Gabinete da Presidência para expedição de ofício ao Governo do Estado do Paraná, na pessoa do Governador, e à Controladoria-Geral do Estado, para ciência e providências que entender cabíveis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou por afastar a homologação da recomendação e propôs a instauração imediata de Tomada de Contas Extraordinária, com fundamento no disposto no art. 236, III e IV, e art. 267-A, § 5º, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 3 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
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.5QCB

ACHADOS

Objetivo da Fiscalização	**Avaliar se o atual gestor providenciou o devido tratamento à Obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato nº 1359/2017 GMS.**
Questão de Fiscalização	**A obra inacabada está abandonada, foi adequadamente conservada e os serviços executados podem ser reaproveitados?**
Achado n.º 1	**Falta de conservação da Obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba**

Condição:

A obra de Construção da Delegacia Cidadã – Padrão II, em Guaratuba, iniciada pelo Contrato nº 1359/2017 GMS está atualmente inacabada e não foram identificadas as medidas de manutenção devidas para conservação da obra, como a manutenção do isolamento do perímetro dela, a coleta do lixo nela acumulado e o corte do mato do terreno.
A existência de obras paralisadas para as quais não se contemple as despesas de conservação do patrimônio público, caracteriza descumprimento ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000, que se transcreve:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União - TCU já proferiu decisão em que responsabiliza os gestores sucessores pela condição inacabada das obras em razão de sua omissão, conforme apresentado a seguir:

Acórdão TCU 3273/2012 - Plenário
Em obras paralisadas, é dever da Administração contratante evitar a eventual deterioração das parcelas já executadas, a qual, caso identificada, poderá ensejar responsabilização de seus gestores. (grifo nosso)

Atualmente, na condição de inacabada, a obra não traz nenhum benefício ao cidadão e tão pouco serve de infraestrutura para a execução das políticas de segurança pública, consideradas tão prioritárias pela SESP. Ao contrário, sem efetuar os gastos de manutenção de preservação da obra paralisada, o Poder Público se omite no exercício da posse de seus bens em conformidade com a função social da propriedade (inciso XXII, artigo 5º CF/88).
Esta situação caracteriza-se como “ato" ineficiente, em função, principalmente, das externalidades negativas que gera à vizinhança, ao permitir que o bem público em questão se torne morada de população em situação de vulnerabilidade social prejudicando aspectos de segurança e sanitários do entorno do local da obra.
Esta situação macula o princípio constitucional da eficiência, esculpido no artigo 37 da CF/88, especialmente quando considerado a necessidade de atender a função social desse bem público.

Evidências:

- Contrato nº 1359/2017 GMS;
- Demandas CACO - nº 242429, nº 242430;
- Protocolo nº 15.050.532-1-PRED;
- Protocolo nº 18.173.204-0-CIDADAO;
- Protocolo nº 19.391.955-3 -PRED;
- Registros fotográficos de inspeção “in loco” em 17/08/2022;

Fonte do Critério e Critério:

Fonte do Critério:
Art. 5º, inciso XXIII, Constituição da República Federativa do Brasil;
Critério:
Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Fonte do Critério:
Art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil;
Critério:
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (grifo nosso)

Fonte do Critério:
Art. 45, caput, Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;
Critério:
Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Fonte do Critério:
Acórdão TCU 3273/2012 - Plenário
Critério:
Em obras paralisadas, é dever da Administração contratante evitar a eventual deterioração das parcelas já executadas, a qual, caso identificada, poderá ensejar responsabilização de seus gestores.

Causa:

Omissão do exercício da posse desse bem público desde a descontinuidade da obra ao não providenciar a manutenção da obra paralisada (cercamento do perímetro, corte do mato e recolhimento do lixo) enquanto não se efetiva sua retomada.

Efeito:

Degradação da Obra pela falta de manutenção.
Externalidades negativas à vizinhança decorrentes da omissão na posse pelo poder público dentro das premissas da função social da propriedade.

Comentários do Gestor:

Em Síntese o gestor se manifestou da seguinte forma:

Acolhida a presente demanda, esta Unidade de Controle Interno, em deliberação conjunta com o Gestor desta pasta, demandou protocolado ao Núcleo de Engenharia e Arquitetura (NEA) desta Secretária de Estado da Segurança Pública para parecer prévio e melhor direcionamento para a resolutividade das inconformidades apresentadas no Relatório Preliminar de Fiscalização.
Ressaltamos que enquanto não existir pela PRED/SEDU nova assinatura de contrato para reinicio dos trabalhos no local do canteiro de obras objeto da presente fiscalização o dever de cuidado, conforme termo de vinculação e responsabilidade n° 119/2019 e previsto no Manual de Gestão de Bens Imóveis do Estado do Paraná (Decreto n° 4.120/2016), recai sobre o usuário do respectivo imóvel, sendo da unidade de execução programática desta Secretária, a Polícia Civil.
Assim, foram determinadas gestões junto a referida unidade de execução programática, perante aos seu responsável legal, para que fosse realizada a recomposição da vedação do perímetro e promovida a limpeza e conservação do terreno, onde, tratando estes de serviço comum, incumbe a própria unidade de execução programática instruir eventuais contratações para a resolutividade dos problemas.
Informamos que, ao receber o protocolado supracitado, a Polícia Civil, por meio da sua Divisão de Engenharia e Infraestrutura viabilizou gestões para a limpeza e asseio do terreno, retirada de entulhos inservíveis e restos de obra. Ainda, apresentou justificativas acerca do vedamento do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB

perímetro e iniciou a recomposição do mesmo, e informou que finalizará este trabalho no período de até 10 (dez) dias. Tais ações foram documentadas no corpo do protocolo 19.722.004-0, o qual segue anexo.

À disposição para eventuais esclarecimentos,

Tatiele Faot,
Controladora Interna/SESP

André Bach Biss,
Agente de Controle Interno/SESP"

Análise da Equipe:

A manifestação encaminhada pelo gestor corrobora o achado apontado, e demonstra um início de quebra da inércia administrativa quanto a conservação até então vigente, ao buscar mobilizar os agentes públicos envolvidos para solucionar o problema apontado. Conforme a Informação nº 223/2022 de 21/11/2022 da DIVISÃO DE INFRAESTRURA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ (fls. 16 a 18 do PROTOCOLO 19.722.004-0 – APÊNDICE III do presente relatório) se demonstram ações que corroboram para o saneamento do problema apresentado, como a limpeza do terreno e recomposição parcial da vedação dos limites do lote e se noticia que se estima que em aproximadamente 10 dias haveria a conclusão da vedação das divisas.
Considerando a natureza contínua das atividades de manutenção e a preocupação de que os benefícios de ações meritórias da administração não se percam pela falta de sequência, a equipe considerou por bem mobilizar o Controle Social para inspecionar, em data posterior ao estimado pela Administração para conclusão das vedações, a condição externa da obra paralisada. Para tanto esta 5ª ICE se valeu dos préstimos institucionais da Coordenadoria de Atendimento ao Jurisdicionado e de Controle Social (CACS) do TCE/PR que mobilizou colaboradores do Observatório Social do Brasil – OSB – Sede Matinhos que no dia 10/12/2022 visitou o local e produziu o registro fotográfico que segue no APÊNDICE IV – REGISTRO FOTOGRÁFICO 10/12/2022 – OBSERVATÓRIO SOCIAL BRASILEIRO - OSB.
Analisando esses registros se percebe que o serviço de asseio relatado pela Polícia Civil permaneceu, ao não se identificar novos acúmulos de lixo, e o lixo produzido se encontra acondicionado em local apto a coleta, em posição elevada fora do alcance de animais de rua. Entretanto não se vislumbrou o fechamento do perímetro conforme noticiado pela administração, fato que pode ensejar uma interpretação de que as ações de manutenção adotadas foram uma reação pontual a provocação inicial desta 5ª ICE ao invés de uma incorporação a rotina de trabalho dos necessários procedimentos de manutenção do local enquanto não há fornecedor contratado para conclusão da obra.

Conclusão:

As ações demonstradas pela administração afastaram a situação de completa ausência de manutenção inicialmente identificada, ao lograr limpar o lote e reconstituir parcialmente sua vedação, contudo o não prosseguimento dessas atividades demonstrado pelos registros do Observatório Social do Brasil – OSB sugerem que as ações foram de cunho pontual e não continuada como as rotinas de manutenção requerem.

Encaminhamento:

Recomendar à SESP:

Finalizar a vedação dos limites da obra inacabada da Delegacia Cidadã de Guaratuba/PR e, enquanto esta não for concluída, realizar de forma contínua a sua manutenção.

Benefícios Esperados:

Mitigação das externalidades negativas ao desestimular a ocupação da obra inacabada por população em situação de vulnerabilidade social.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.5QCB