TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	247545/23
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
INTERESSADO:	FRANCISCO ALBERTO CARICATI, FRANCISCO JOSE BATISTA DA COSTA, HUDSON LEONCIO TEIXEIRA, JOAO ALFREDO ZAMPIERI, OSVALDO MESSIAS MACHADO, ROMULO MARINHO SOARES, SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA, SILVIO JACOB ROCKEMBACH, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA
ADVOGADO / PROCURADOR	CAMPOLIM RECHI TORRES, LEONARDO SANTOS PERGO, LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3502/24 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. SESP. Despesas com manutenção e conservação de bens imóveis com dispensa de licitação. Fatos apurados em processos distintos. Processo anterior culminou no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG. Encerramento do presente processo sem julgamento de mérito. Ciência à 6ª ICE atual responsável pela fiscalização da SESP e monitoramento do TAG.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária proposta pela 5ª Inspetoria de Controle Externo – 5ª ICE, em razão das conclusões expostas no Relatório de Fiscalização n.º 33/2022 (peça 4), referente à auditoria de conformidade, decorrente de demanda extraordinária de fiscalização não prevista inicialmente no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2022 e realizada nos Fundos Rotativos criados nas unidades vinculadas à Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP, em relação aos limites de valores para dispensa de licitação.

O Relatório de Fiscalização informa que a SESP possui 05 (cinco) fundos rotativos, que atendem 850 (oitocentos e cinquenta) unidades, motivo pelo qual o escopo da fiscalização foi delimitado para os dois maiores fundos rotativos considerando o volume de recursos recebidos, quais sejam: os Fundos Rotativos da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

Polícia Civil do Paraná - PCPR e do Departamento de Polícia Penal - DEPPEN, que juntos totalizam 354 (trezentos e cinquenta e quatro) unidades descentralizadas. Ainda, o escopo de fiscalização foi delimitado entre o período de janeiro a 31 de outubro de 2022.

O relatório indicou gastos com manutenção e conservação de bens imóveis (reformas de instalações físicas), com recursos provenientes de Fundo Rotativo, sem a observância de processo licitatório em unidades da PCPR e do DEPPEN, sugerindo a irregularidade das contas e aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 87, IV, "d" c/c § 2º-A, da Lei Complementar nº 113/2005[1].

No Despacho nº 421/23-GCILB (peça 9), determinei o processamento desta Tomada de Contas Extraordinária e a citação dos interessados para o exercício do contraditório, sendo eles:

a) Sr. Romulo Marinho Soares, Secretário de Estado da Segurança Pública (período de 01/06/2019 a 26/04/2022);

b) Sr. Wagner Mesquita de Oliveira, Secretário de Estado da Segurança Pública (período de 27/04/2022 a 31/12/2022);

c) Sr. João Alfredo Zampieri, Diretor-Geral da SESP (período de 30/09/2020 a 08/05/2022);

d) Sr. Francisco José Batista da Costa, Diretor-Geral da SESP (período de 09/05/2022 a 31/12/2022);

e) Sr. Silvio Jacob Rockembach, Delegado-Geral da Polícia Civil (desde 02/01/2019);

---

[1] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
[...]
IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
[...]
d) contratar ou adquirir bens, serviços e obras de engenharia, sem a observância do adequado processo licitatório, quando exigível este, ou sem os devidos processos administrativos justificando a dispensa ou inexigibilidade, excetuando-se as compras de pequeno valor, realizadas mediante pronto pagamento;
[...]
§2º-A. Quando, no mesmo processo, for apurada a prática de duas ou mais vezes a mesma infração administrativa pelo mesmo agente, e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, deverem as subsequentes ser consideradas como continuação da primeira, será aplicada a sanção correspondente a uma infração, aumentada até o seu décuplo. (Incluído pela Lei Complementar n. 213/18)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

f) Sr. Francisco Alberto Caricati, Diretor-Geral do DEPPEN (período de 03/01/2019 a 22/07/2022); e

g) Sr. Osvaldo Messias Machado, Diretor-Geral do DEPPEN (desde 16/08/2022).

O contraditório foi exercido com a apresentação de defesa pelos interessados: Sr. Silvio Jacob Rockembach (peça 50); Sr. João Alfredo Zampieri (peças 54-55); Sr. Romulo Marinho Soares (peças 57-58); Sr. Osvaldo Messias Machado (peça 60); em conjunto o Sr. Wagner Mesquita de Oliveira e o Sr. Francisco José Batista da Costa (peças 62-89), Sr. Francisco Alberto Caricati (peça 91).

A 5ª ICE, mediante a Instrução nº 28/23 (peça 92), manifestou-se em relação às razões apresentadas em defesa, concluindo pela irregularidade das contas, com aplicação de multa administrativa aos responsáveis.

A Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE, por meio da Informação nº 149/23 (peça 93), ratificou o teor da Instrução nº 28/23-5ªICE, remetendo os autos ao Ministério Público de Contas, em virtude da competência privativa da Inspetoria para a instrução do feito, conforme disposto nos arts. 175-J, III c/c 262, § 5º, do Regimento Interno.

O Ministério Público de Contas aderiu às conclusões do opinativo técnico (Parecer 1211/23, peça 94).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O presente expediente apura possível realização de gastos com manutenção e conservação de bens imóveis, mediante dispensa de licitação, em valores superiores aos limites legais, o que configuraria violação da legislação em vigor, com o uso de recursos dos Fundos Rotativos da Polícia Civil do Paraná e do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

Departamento da Polícia Penal, que juntos totalizam 354 (trezentos e cinquenta e quatro) unidades descentralizadas.

Conforme síntese elaborada pela 5ª ICE na Instrução nº 28/23 (peça nº 92), as razões de defesa são similares e foram expostas nos seguintes termos:

> Sustentam, em razões comuns, no que importam para o deslinde da presente Tomada de Contas, que a soma dos gastos, por se encontrarem numa mesma rubrica, não faz parte de um mesmo objeto, nem parcelas de uma mesma obra ou reparo.
>
> Alegam, também, que foi efetuada uma análise meramente contábil, com simples agrupamento e soma de elementos e subelementos de rubricas orçamentárias, deixando-se de lado as circunstâncias, as necessidades e os objetivos do gestor por ocasião de cada aquisição ou serviço específico, que muitas vezes não têm relação alguma entre si.
>
> Afirmam, citando o Acórdão n.º 3075/17 – TP1 deste Tribunal, que o Fundo Rotativo é "tido como um instituto legal fundamentado na urgência das demandas administrativas, com potencial de conferir ao Administrador a capacitação financeira e de caixa para gerir demandas de contratação urgentes e necessárias, mesmo que previsíveis".
>
> Asseveram que a maior parte dos gastos são empregados em unidades policiais sediadas em imóveis antigos, que exigem constantes reparos, e que situações muitas vezes urgentes e inadiáveis precisam ser resolvidas para garantir a continuidade de um serviço público considerado essencial, devendo a atuação do gestor ser analisada sob os balizamentos trazidos pela Lei de Introdução às Normas de Direito Público (LINDB), especialmente nos artigos 20, 22, 23 e 24.
>
> Argumentam que a gestão dos Fundos Rotativos é de responsabilidade dos gestores (titulares) das respectivas unidades, cabendo à respectiva Unidade de Execução Programática a supervisão e orientação da execução das despesas oriundas dos Fundos por meio de seus Grupos Auxiliares Financeiros, em que cada uma das unidades (Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica, Corpo de Bombeiros e Departamento de Polícia Penal – DEPPEN) possui agentes de controle interno com subordinação técnica à Controladoria Geral do Estado, fazendo parte do Sistema Central de Controle do Estado.
>
> Defendem que o critério da culpa in vigilando, ou seja, a responsabilização da autoridade superior como garantidor universal dos atos de seus subordinados, cria uma presunção de responsabilidade solidária objetiva, que ignora a segregação de funções, fazendo-se necessário analisar, dentro da competência legal de cada agente público num ambiente de segregação de funções, se sua conduta comissiva ou omissiva foi influente para contribuir para a prática do ato irregular.
>
> Citam o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG n.º 23/23 (protocolo n.º 782228/17, em trâmite neste Tribunal), bem como a aprovação da Lei n.º 20.826/21, em que há o reconhecimento da estrutura complexa da SESP para individualização da responsabilidade pela gestão e aplicação dos recursos em cada unidade.
>
> Arguem que as prestações de contas dos Fundos Rotativos são encaminhadas diretamente pelas forças ao Tribunal de Contas, não passando pelo Controle Interno da SESP.
>
> Aduzem que os documentos anexados nas defesas comprovam a expedição de orientação aos gestores das unidades descentralizadas na realização de gastos, bem como a efetivação de vários pedidos de abertura de Registro de Preços para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

> a contratação de empresas especializadas em construção civil para todas as regiões do Estado.
>
> Pedem, ao final, ante a ausência de comprovação de dano ao erário, que as contas sejam consideradas regulares, não se lhes aplicando qualquer penalidade ou, alternativamente, caso se entenda pela continuidade do processo, que haja a verticalização por Departamento, oportunizando-se contraditório a cada um dos gestores e ordenadores de despesas das respectivas unidades descentralizadas.

Rejeito a alegação de que a análise efetuada pela unidade se baseou apenas na soma de rubricas orçamentárias, não levando em conta o objeto e a natureza das contratações. Observa-se que no item 1.4 - Metodologia do Relatório de Fiscalização n.º 33/2022 (peça 4) está assentado que as rubricas orçamentárias 30.24 – Material para Manutenção de Bens Imóveis, 30.26 – Material Elétrico e Eletrônico e 39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis foram selecionadas para a análise por estarem relacionadas com as despesas de reformas das instalações físicas que representam os maiores gastos dos Fundos Rotativos ligados a SESP.

Dessa forma, as despesas foram minuciosamente analisadas, considerando cada unidade descentralizada e item adquirido, de modo que as alegações de defesa não são capazes de afirmar se referem a diferentes objetos e naturezas de contratação que, se considerados separadamente, poderiam ser contratados por dispensa de valor. No entanto, é importante ressaltar que a instrução processual apesar que evidenciar a extrapolação dos valores de dispensa se considerado o conjunto de unidades atendidas por cada fundo rotativo, não foi capaz de quantificar eventual prejuízo ao erário, caso houvesse aquisição centralizadas dos materiais.

A unidade técnica ressalta que o Termo de Ajustamento de Gestão nº 23/23 (processo nº 782228/17) decorre de uma fiscalização realizada em 2016, em que se definiram os adequados procedimentos para a execução dos recursos públicos com estrita observância às regras gerais de contratação com a administração pública, portanto, os gestores já teriam ciência dos apontamentos, conforme segue:

> desde a data da propositura do referido TAG em 2017 e assinado agora em 2023, os interessados (originários ou sucessores) têm conhecimento da realização de frequentes despesas de materiais comuns (de previsível consumo) por meio do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

> Fundo Rotativo, que não caracterizam situações emergenciais ou imprevisíveis, com ausência de procedimentos licitatórios. (fl. 4 peça 92)

Importa ressaltar que a presente Tomada de Contas Extraordinária, conforme relatado acima, refere-se ao período entre janeiro a outubro de 2022, ou seja, é anterior à data do compromisso firmado entre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária.

Ainda, destaca-se que o referido ajuste tem o objetivo de definir os procedimentos adequados para a execução de recursos públicos, por meio de Fundo Rotativo, em todas as unidades daquela Secretaria, logo englobando os dois fundos alvos da auditoria de 2022.

Ocorre que na instrução final, a unidade aponta que:

> as ações propostas no citado TAG (veja-se as planilhas anexadas) parecem não ter capacidade de prevenir que as irregularidades apontadas se repitam, pois não são específicas para a verificação dos limites de dispensa de licitação e a maioria delas já apresentam a informação de "executada" (veja-se coluna INÍCIO/TÉRMINO). (fl. 6 da peça 92).

Em consulta ao processo nº 782228/17[2], por outro lado, que está em fase de monitoramento do referido TAG, é possível constatar que recentemente a 6ª ICE (atual unidade responsável pelo órgão jurisdicionado) instruiu o processo pela necessidade de diligências complementares, para oitiva dos interessados (peça 269 daqueles autos).

Naqueles autos, é possível perceber que o monitoramento do TAG de fato busca o ajuste específico da gestão para que as aquisições sejam precedidas de planejamento com levantamento das necessidades de cada unidade para aquisição via Sistema de Registro de Preços, e uso da dispensa de licitação somente para os casos permitidos na legislação.

Destaca-se que estão em pauta naquele processo ações para:

i) "a previsão de registro de preços em todo o Estado para atendimento da Secretaria, com o fim de viabilizar a aquisição de materiais via SRP";

[2] Relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

ii) “orientar aos gestores das unidades que comprovem, nas prestações de contas, que as aquisições de materiais via fundo rotativo foram precedidas de efetivas tentativas de aquisição via Sistema de Registro de Preços, juntando documentos comprobatórios da impossibilidade de licitação”;

iii) “incluir no SRP as demandas das unidades, solicitando ao Departamento a inclusão das unidades com os materiais necessários”

Com isso, constata-se que efetivamente a aquisição de materiais está em tratamento naquele procedimento, cuja instrução ocorreu simultaneamente aos presente autos.

Além disso, no Acórdão nº 1130/22-STP[3] (peça 164 dos autos nº 782228/17), que aprovou o referido instrumento, fica evidenciado que a efetiva implantação do TAG sofreu atraso em razão da pandemia do Covid-19, fato que inclusive levou ao vencimento dos prazos estabelecidos em minuta anterior:

> A 5ª Inspetoria de Controle Externo (Informação nº 13/2020) apontou que as ações e adequações dos procedimentos para a execução dos recursos do Fundo Rotativo estão sob a responsabilidade das Unidades Gestoras da SESP, de modo que estas deveriam indicar os prazos que necessitam para o seu cumprimento, **especialmente em razão da Pandemia do Covid-19**. (fl. 2 do Acórdão nº 1130/22 -STP).

Observa-se, portanto, que o assunto tratado neste processo foi delimitado temporalmente entre janeiro e outubro de 2022. No entanto, é importante ressaltar que esses mesmos fatos já estavam recebendo atenção desta Corte e havia um processo em andamento para formalização do TAG.

Por um lado, é reprovável extrapolar os limites de valores para dispensa de licitação considerando a soma das unidades atendidas pelo fundo. Por outro lado, é importante ressaltar que o assunto já foi julgado nesta Corte e considerado passível de correção mediante a propositura do respectivo TAG. Não é adequado, diante disso, penalizar os gestores por tais atos em relação à um recorte temporal que está inserido na tramitação e instrução daquele processo, uma vez que culminou com o ajuste de gestão mencionado.

[3] Votaram pela aprovação da minuta do TAG os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (relator), FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

Considerando que a minuta final do Termo de Ajustamento de Conduta (TAG) foi aprovada pelo Tribunal Pleno em maio de 2022, com sua efetivação em 2023, eventual entendimento posterior de irregularidade e punição dos gestores pelos atos ocorridos entre janeiro e outubro de 2022 contraria o disposto no art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Esse dispositivo estabelece que, ao decidir sobre a regularidade de uma conduta ou a validade de um ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, devem ser consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente.

Além disso, os atos em pauta foram objeto de apuração e processamento simultâneo em dois processos distintos, o que vai de encontro ao princípio fundamental do sistema jurídico conhecido como *ne bis in idem*, o qual tem por objetivo garantir a segurança jurídica e evitar a duplicidade de julgamento na mesma esfera.

A fim de assegurar, portanto, a coerência e a equidade por parte desta Corte de Contas, é pertinente a extinção da presente Tomada de Contas Extraordinária.

Diante do exposto, **VOTO** por:

I. encerrar a presente Tomada de Contas Extraordinária sem julgamento do mérito, em conformidade com os arts. 52 da Lei Orgânica[4] e 485, IV e V, do Código de Processo Civil[5], em atenção ao art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[6];

II. dar ciência da presente decisão à 6ª ICE, atualmente responsável pela fiscalização da SESP, nos termos da Portaria nº 131/24, bem como

[4] Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.
[5] Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:
[...]
IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;
V - reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada;
[...]
[6] 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. (Regulamento)
§ 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

pelo monitoramento do cumprimento do Termo de Ajustamento de Gestão nº 23/23 (processo nº 782228/17);

III. encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Diretoria de Protocolo, ficando autorizado o encerramento e arquivamento dos autos.

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 unanimidade, em:

I. encerrar a presente Tomada de Contas Extraordinária sem julgamento do mérito, em conformidade com os arts. 52 da Lei Orgânica[7] e 485, IV e V, do Código de Processo Civil, em atenção ao art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);

II. dar ciência da presente decisão à 6ª ICE, atualmente responsável pela fiscalização da SESP, nos termos da Portaria nº 131/24, bem como pelo monitoramento do cumprimento do Termo de Ajustamento de Gestão nº 23/23 (processo nº 782228/17);

III. encaminhar os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Diretoria de Protocolo, ficando autorizado o encerramento e arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

[7] Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.J9C3

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

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.EBFD.J9C3