TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	657565/24
ASSUNTO:	RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
INTERESSADO:	CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL, SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ADVOGADO / PROCURADOR	ANDRE MELGES MARTINS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4577/24 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Denúncia relativa à matéria ambiental, de natureza operacional. Provimento parcial, para que se promova intimação do órgão e do gestor, previamente ao juízo da admissibilidade e à apreciação do pedido liminar.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (Relator originário)

Trata-se de Recurso de Agravo interposto pelo Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (petição intermediária nº 657565/24 – peças processuais nº002 e 003) em face do Despacho nº 564/24 (peça processual nº 011 do processo nº 631280/24), por meio do qual não foi recebida denúncia interposta pelo recorrente.

Por meio da denúncia supracitada, o Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental alegou que a Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Estado do Paraná (CT-GERCO/Pr) está inoperante desde 2021, por omissão do gestor da Secretária de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA (atualmente Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável - SEDEST) e Presidente do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral – COLIT, no caso, o Sr. Everton Luiz da Costa Souza.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

Defendendo que a omissão descrita configura irregularidade na atividade operacional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (art. 74 da Constituição do Estado do Paraná[1]), bem como que trata de matéria lesiva à proteção ambiental (art. 252 do Regimento Interno[2]), o então denunciante requereu a apuração dos fatos noticiados, com a consequente expedição de determinações e sanções aplicáveis. Ainda, a concessão de medida cautelar para que, nos termos do art. 75, inciso IX, da Constituição do Estado do Paraná[3], fosse fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o respectivo gestor estadual adotasse os procedimentos necessários à reativação da CT-GERCO/Pr.

Por meio do Despacho nº 564/24 (peça processual nº 011 do processo nº 631280/24), decisão ora agravada, a denúncia não foi recebida em razão da matéria não ser de competência desta Corte de Contas.

Inconformado, o Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental apresentou o presente recurso de agravo, o qual foi recebido sem efeito suspensivo, conforme Despacho nº 577/24 (peça processual nº 016 da Denúncia nº 631280/24).

No presente recurso, o agravante defendeu que a omissão relatada seria de competência deste Tribunal de Contas por se tratar de ato operacional desviante da finalidade administrativa da eficiência, sendo que caberia ao Tribunal de Contas exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

O agravante ressaltou que estaria em jogo a eficiência da gestão ambiental. Neste viés, aduziu que o desempenho dos órgãos públicos seria matéria de competência do Tribunal de Contas, indicando o processo de auditoria

---

[1] Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (vide Lei 15524 de 05/06/2007)
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[2] Art. 252. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, realizará, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia, a proteção ambiental, a responsabilidade social e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

[3] Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (vide Lei 15211 de 17/07/2006)
(...)
IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

nº 91159/09, instaurado para avaliar a nova sistemática de controle do trânsito de produtos florestais introduzida pelo sistema DOF quanto à sua efetividade, segurança, fidedignidade dos dados e prevenção de fraudes. Apontou ainda decisão do TCU - Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.765/2023 – Pleno) divulgada na Tese Ambientais nº 29 deste Tribunal, alegando que o respectivo processo trata de questão de governança ambiental similar ao presente caso.

Alegou ainda que a inoperância da CT-GERCO configura risco à sustentabilidade e proteção ambiental na gestão costeira paranaense, o que seria espécie de lesão tutelada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos termos do art. 252 do Regimento Interno[4].

Por fim, arguiu que cabe, a este Tribunal de Contas, o controle externo da gestão ambiental pública, que seria essencialmente de natureza patrimonial e operacional; e que do qual decorre a responsabilidade institucional para efetuar inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas.

Pelo exposto, requereu o recebimento e provimento do presente recurso de agravo a fim de que seja admitida a denúncia autuada sob o nº 631280/24, dando prosseguimento à apreciação desta com a concessão de medida cautelar.

II. PROPOSTA DE DECISÃO[5] DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Conforme relatado, por meio do presente agravo, o Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental pretende seja recebida a denúncia autuada sob o nº 631280/24, na qual requer seja apurada a omissão na gestão da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Paraná (CT-GERCO/Pr), com a concessão de medida cautelar para que seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o Sr. Everton Luiz da Costa Souza, na qualidade de gestor da Secretária de Estado do Desenvolvimento Sustentável - SEDEST e Presidente do Conselho de

[4] Art. 252. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, realizará, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia, a proteção ambiental, a responsabilidade social e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

[5] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

Desenvolvimento Territorial do Litoral – COLIT, adote os procedimentos necessários à reativação da CT-GERCO/Pr.

Na decisão recorrida foi esclarecido que o Tribunal de Contas é órgão técnico do controle externo a que cabe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública. O modelo descrito está previsto na Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária) da Constituição Federal, o que resta claro da leitura do art. 70 e do *caput* do art. 71, a seguir transcritos: (sem grifo no original)

> Seção IX
>
> DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
>
> Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> Art. 71. **O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:

Em consonância com o modelo constitucional, a Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná) define que: (sem grifo no original)

> Art. 9º No exercício de suas funções, o Tribunal de Contas utilizará os procedimentos definidos no Regimento Interno para **fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial**, avaliar os programas e as políticas públicas dos poderes estadual e municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/2018)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

Valendo-se da literalidade da lei, no seu recurso, o agravante afirma que a matéria trazida para escrutínio seria de natureza operacional e, portanto, estaria incluída na competência deste Tribunal. Releva esclarecer que a competência operacional reservada ao controle externo a cargo do titular do Poder Legislativo com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas consiste em fiscalização de desempenho dos jurisdicionados, não se tratando de fiscalização de atos que podem ser caracterizados como operacionais. Ou seja, nem toda atuação que pode ser classificada como de natureza 'operacional' é automaticamente passível de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

O agravante aponta como exemplo o processo nº 91159/09, que tem por objeto auditoria operacional, com o objetivo de verificar os procedimentos de segurança adotados para uso dos sistemas de transporte de produtos florestais, sob controle da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná. A decisão para realização da referida auditoria veio da decisão contida no Acórdão nº 309/2009 do Tribunal de Contas da União, no qual julgou relatório de auditoria operacional a fim de avaliar a efetividade do novo controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama por meio do Documento de Origem Florestal - DOF. É certo que há controle externo de desempenho de órgãos públicos, bem como que, por obvio, a matéria ambiental não está excluída da competência dos Tribunais de Contas. Não há, entretanto, a analogia pretendida entre os casos suscitados.

A respeito das auditorias operacionais, este Tribunal de Contas define que[6]: (sem grifo no original)

> A Auditoria Operacional consiste em metodologia específica que busca contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio da produção de informações atualizadas e independentes e pela recomendação de ações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas ou os resultados das políticas públicas.
>
> A **avaliação do desempenho de programas, atividades ou órgãos públicos**, a partir do emprego de técnicas criteriosas de coleta e de análise de dados, leva em conta as perspectivas da economicidade, eficiência, eficácia,

[6] Disponível em https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops-fiscalizacao/43.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

> efetividade, equidade, governança ou sustentabilidade, conforme o objetivo da realização dos trabalhos.

No mesmo viés, segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, edição de 2020[7]:

> 1.2 DEFINIÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL
>
> 13. A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade3 e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).
>
> 1.3 PRINCIPAIS CONCEITOS EM AUDITORIA OPERACIONAL
>
> 14. As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro Es).

Consta ainda, em quadro comparativo do manual supracitado (Quadro 1 - Características das auditorias de conformidade, operacional e financeira[8]), como papel do auditor em auditorias operacionais, avaliar o desempenho.

Também é elucidativa a definição dada pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) na The International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI 300 (Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional)[9]: (sem grifo no original)

> DEFINIÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL
>
> 9. A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas,

[7]Disponível em file://profiles/usersprofiles$/tc517020/Downloads/MANUAL%20DE%20AUDITORIA_editorado_final.pdf.
[8] Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 4.ed. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020, fl. 020.
[9] Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

> atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.
>
> **10. A auditoria operacional visa a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento.** As auditorias operacionais oferecem novas informações, conhecimento ou valor ao:
>
> • proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas);
>
> • tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas;
>
> • proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria;
>
> • fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria.

Da leitura das definições transcritas, nota-se que as auditorias operacionais tratam de desempenho e, como tal, as medidas resultantes destas buscam aperfeiçoamento e não a responsabilização de agente públicos. De modo que, ao contrário do que pretende demonstrar o recorrente, a competência para realizar tais auditorias não se cofunde com a competência para tratar de irregularidades noticiadas por meio de representações e denúncias.

Cumpre ainda notar que, no exemplo trazido pelo agravante, está em análise a atuação de diversos órgãos públicos de fiscalização ambiental, da secretaria da respectiva pasta, além de envolver o uso de patrimônio público. Ou seja, há uso de recursos públicos na manutenção deste sistema de fiscalização, tanto de natureza estadual, quanto de natureza federal (por isso a auditoria foi inicialmente realizada pelo TCU). Nota-se que a auditoria feita pelo TCU trata de objeto específico, qual seja, novo controle de trânsito de produtos florestais instituído pelo IBAMA. Trata-se de programa de governo que, como tal, usa recursos públicos e pode ser avaliado pelo Tribunal de Contas quanto ao seu desempenho e efetividade. No respetivo relatório de auditoria, quanto ao objeto esclarece-se que: (sem grifo no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

4. A Constituição Federal rege que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de 'vida, impondo-se ao Poder Público o dever de preservar o meio ambiente, prover manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, preservar a diversidade do patrimônio' genético, proteger a fauna e a flora, dentre outros. A Carta Magna define, ainda, que é um princípio geral da atividade econômica nacional, baseada na valorização do trabalho humano e na livre 'iniciativa, a defesa do meio ambiente'. Assim, as atividades econômicas que envolvem a utilização de produtos ambientais devem ser desenvolvidas sob a tutela do Estado.

5. De forma **a desempenhar esse papel fiscalizador, o Poder Público, mediante seu poder de polícia, fornece licenças e autorizações às pessoas - físicas ou jurídicas - e fiscaliza sua atuação**. Exemplos das atividades controladas pelo Estado são a exploração de florestas e o transporte de produtos florestais.'

6. Baseada no Código Florestal, a exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como privado, dependeu da aprovação prévia do Ibama durante o período de 1989 a 2006. Nesta época o controle do trânsito dos produtos florestais era feito de forma centralizada pelo Governo Federal por meio da Autorização de Transporte de Produtos Florestais - ATPF. A ATPF' consistia em um documento impresso' em papel-moeda, com numeração controlada, que era preenchido manualmente, e que era exigido para o transporte de produtos florestais. Essa metodologia de controle do transporte possuía diversas fragilidades que comprometiam sua eficácia. Roubo, falsificação e reutilização de guias, ausência de controle. tempestivo do Ibama e impossibilidade de cruzamento de dados para confirmar a legalidade do transporte foram alguns dos problemas enfrentados, situação corroborada em diversos trabalhos realizados anteriormente por este Tribunal,

7. Em 2006, a lei de concessão de florestas _ Lei n? 11.284 - introduziu alterações substanciais no Código Florestal. Desde então, **o' controle' da exploração de florestas foi descentralizado, se tornando, em regra, de competência estadual. Em algumas situações excepcionais, definidas na lei, a gestão florestal é de competência do Ibama e, em outras, dos municípios**. Como conseqüência, no mesmo ano houve também uma alteração significativa na sistemática de controle do transporte de produtos florestais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

Veja-se que, no exemplo em apreço, o controle ambiental está concentrado no Poder de Polícia administrativo, este realizado no âmbito do Poder Executivo. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, aprecia a atuação do Ibama, auxiliando-o no uso de novo plano de ação por este implantado. Trata-se de apreciação do desempenho do referido plano e, portanto, exercício da competência operacional do respectivo tribunal de contas. Controle este que respeita a conveniência das decisões tomadas pelos gestores.

Não cabe ao Tribunal de Contas intervir na gestão administrativa, decidindo a conveniência deste ou daquele órgão está em funcionamento. Inclusive vai além das possibilidades desta Corte conhecer as especificidades e dificuldades enfrentadas na gestão administrativa de modo a definir as suas prioridades. Observa-se que a Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Paraná está inoperante, ou seja, a princípio, não está utilizando recursos públicos, o que não foi demonstrado pelo então denunciante; nem há desempenho a ser fiscalizado. Cumpre ressaltar que, caso estivesse funcionando, a fiscalização por este Tribunal de Contas ainda dependeria da origem dos recursos públicos adotados.

Releva esclarecer que, por meio da Lei Estadual nº 13.164, de 23 de maio de 2001, foi definida a Zona Costeira do Estado do Paraná, bem como prevista a criação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) a ser implantado e acompanhado por uma Câmara Técnica. A qual foi criada por meio da Resolução nº 043 - SEMA, de 28 de setembro de 2018, no caso a CT-GERCO/Pr. Segundo tal resolução, a CT-GERCO/Pr é composta por um colegiado com representantes de setores diversos, como do governo federal, do governo estadual e da sociedade civil e, nos termos do seu art. 7º[10], nenhum dos seus membros é remunerado.

Além de não ter sido demonstrado indício de mal uso do dinheiro público, não foi apontado ato irregular ou omissão por parte da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável que resulte em dano patrimonial, tendo sido alegado apenas possível dano genérico consistente em risco à sustentabilidade e proteção ambiental na gestão costeira paranaense. Ou seja, não há irregularidade a

[10] Art.7. A função de membro da Câmara Técnica não será remunerada, sendo considerada de relevante interesse público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

ser apurada, nem ato ou omissão que justifique a ingerência desta Corte na regular gestão administrativa.

Em que pese possua amplos poderes para apurar irregularidades verificadas no âmbito da Administração Pública, as competências do Tribunal de Contas estão limitadas as matérias que lhes são reservadas no texto constitucional. Não pode esta Corte de Contas indiscriminadamente substituir o gestor público na sua atividade administrativa, não sendo este o garantidor do regular andamento de todo aparato administrativo sob todos os seus aspectos.

Neste viés, a previsão constitucional de que qualquer cidadão pode fazer denúncias ao Tribunal de Contas[11], o que é garantido por meio da competência prevista no inciso XV do art. 1º Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná)[12], não ignora o campo de atuação reservado ao referido órgão pela própria Constituição Federal. Ao contrário, tal possibilidade constitui ferramenta de apoio na missão institucional desta Corte de Contas e, como tal, está subordinada a esta. A este respeito, noto que, no último plano estratégico deste Tribunal, a missão deste foi definida como:

> "Atuar no controle dos recursos públicos, contribuindo para o aprimoramento da administração e das políticas públicas".

Definição que ressalta o caráter de órgão garantidor do regular andamento das contas públicas, confirmando que não é todo ato de gestão pública que está sujeito ao controle desta Corte de Contas. Nesta esteira, ao listar as suas competências, o TCU expressamente atribui a si as denúncias e representações

[11] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
(...)
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[12] Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:
(...)
XV – decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato e sobre representações feitas pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

relacionadas à aplicação dos recursos federais. Consta em seu site instrucional[13], assim como na 8ª edição da cartilha conhecendo o tribunal[14]:

> Competências
>
> Apreciar as contas anuais do presidente da República
>
> Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
>
> Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
>
> Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
>
> Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
>
> Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
>
> Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
>
> Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
>
> Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
>
> Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
>
> **Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais**.
>
> Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais. (grifo meu)

Reitero que os fatos narrados pelo denunciante (relacionados à suposta omissão injustificada na gestão da Câmara Técnica de Gerenciamento

[13] https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/
[14] Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

Costeiro do Estado do Paraná) ultrapassam o papel de órgão técnico auxiliar do controle externo reservado a esta Corte de Contas, não sendo a denúncia proposta pelo agravante o meio adequado para apuração da referida omissão.

Considerando que, conforme o exposto, não foi apresentado fundamento apto a justificar a alteração da decisão agravada proponho que este Tribunal conheça do presente recurso de agravo para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se a decisão contida no Despacho nº 32/21 - GACAK (peça processual nº 018 do processo nº 14895/21).

III. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Divirjo, respeitosamente do Ilustre Relator, por entender que a matéria objeto da denúncia está compreendida, em tese, na competência desta Corte de Contas, devendo, portanto, mediante o provimento do presente recurso agravo, ser modificada a decisão de não conhecimento, contida na decisão agravada (Despacho 564/24 – GCSCAK).

Conforme bem indicado no voto condutor, o denunciante, Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental, aponta que a Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Estado do Paraná (CT-GERCO/Pr) está inoperante desde 2021, por omissão do gestor da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA (atualmente Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável - SEDEST) e Presidente do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral – COLIT, Sr. Everton Luiz da Costa Souza.

Aduziu o denunciante, na peça 3 dos autos originários (nº 63128-0/24) que, em conformidade com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e nos termos do art. 12 da Lei Estadual nº 13.164/01, que atribuiu ao Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) a tarefa de acompanhar e implantar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), pela Resolução 043/2018, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, foi criada a referida Câmara Técnica (CT-GERCO/Pr), apontada na denúncia como “ órgão ambiental indispensável para controle das atividades realizadas no litoral paranaense, com grande intensidade na atualidade, sendo conhecidas as obras de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

engordamento das orlas e da construção da Ponte de Guaratuba, além do intenso processo de desenvolvimento urbano motivado pelas elaborações de planos diretores na região" (fl. 5).

Reforça o pleito requerendo "a apuração quanto ao fato de que a CT-GERCO não está em atividade, competindo à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável esclarecer desde quando e por qual razão a CT-GERCO não se encontra operante, considerando que seu funcionamento é essencial à proteção ambiental e é previsto em lei. Tanto que na sua composição tem uma gama de instituições de relevância técnico-científico para a gestão da costa paranaense", indicando, a fl. 4 da mesma peça 3 as instituições que, segundo a referida Resolução 43/2018 a integram, ressaltando, nesse ponto, a decisão do STF na ADPF 651, que reafirma a importância da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais.

Dentro desse contexto, entendo que, ao menos em tese, pode estar configurada omissão que indique irregularidade com relação à condução da política pública ambiental, que autoriza a atuação deste Tribunal de Contas.

Divirjo da fundamentação apresentada pelo Ilustre Relator, ao entender que a fiscalização operacional, por tratar de desempenho, deve buscar, apenas, "o aperfeiçoamento e não a responsabilização dos agentes públicos".

Muito embora, sem dúvida, a finalidade precípua das auditorias operacionais seja a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública e sua análise em relação aos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme apontado no Manual de Auditoria Operacional do TCU, edição de 2020, mencionado a fl. 6 do voto condutor, nada impede que o conhecimento dessa matéria seja feito por meio de uma processo de denúncia ou representação, de iniciativa da sociedade civil, cabendo ao próprio Tribunal de Contas, na hipótese de seu conhecimento, a definição do objeto a ser apurado e, caso constatadas graves irregularidades, ainda que decorrentes da omissão dos agentes que teriam o dever de atuar, a imposição das medidas saneadoras necessária.

Não se está com isso invadindo o terreno discricionário do administrador público, para a ele se substituir, mas, em razão do que estabelece a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

legislação e as normas aplicáveis, indicar a necessidade de seu cumprimento, mediante os mecanismos de atuação colocados à disposição dos Tribunais de Contas, dentre os quais se incluem as determinações e, a depender da gravidade apurada, a imposição de sanções ou mesmo a abertura de procedimentos fiscalizatórios próprios.

Nesse ponto, aliás, vale lembrar que o fato de não ter havido indicação de despesa pública não deve impedir essa atuação, diante do fato de que, justamente diante dessa omissão, pode se estar dando causa a um prejuízo ainda maior, relacionado ao desatendimento das políticas públicas que devem ser implementadas em benefício da população, dentre as quais, a proteção ambiental.

No caso dos autos, a suposta inatividade de um órgão estadual responsável pela fiscalização costeira, por mais de quatro anos, deve demandar a atuação do controle externo, visando o esclarecimento da situação e, caso constatada a irregularidade, o devido saneamento.

Entendo, portanto, precipitado o não conhecimento da denúncia, nos termos da decisão agravada, devendo, tanto para efeito de juízo de admissibilidade, como à apreciação do pedido cautelar, ser promovida a intimação prévia do da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável – SEDEST e de seu represente legal, o Sr. Everton Luiz da Costa Souza (que também é Presidente do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral – COLIT), para que, no prazo de 5 dias, manifestem-se a respeito das irregularidades apontadas.

2. Em face do exposto VOTO pelo provimento parcial do presente recurso de agravo, a fim de que, nos autos da Denúncia nº 631280/24, seja promovida a intimação prévia da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável – SEDEST e de seu represente legal, o Sr. Everton Luiz da Costa Souza, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, previamente ao juízo de admissibilidade e de apreciação do pedido cautelar, manifestem-se a respeito das irregularidades apontadas.

VISTOS, relatados e discutidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.UE0N

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Dar provimento parcial ao presente recurso de agravo, a fim de que, nos autos da Denúncia nº 631280/24, seja promovida a intimação prévia da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável – SEDEST e de seu represente legal, o Sr. Everton Luiz da Costa Souza, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, previamente ao juízo de admissibilidade e de apreciação do pedido cautelar, manifestem-se a respeito das irregularidades apontadas.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Relator, Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido) votou pelo não provimento do Recurso de Agravo.

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

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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.UE0N