



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

Jurisdicionado: Empresa Paraibana de Turismo S/A

Objeto: Recurso de Apelação (Acórdão AC1 TC 2329/14, prolatada quando da apreciação da verificação de cumprimento da Resolução RC1 TC 028/2004)

Gestor: Ruth Avelino Cavalcanti

Relator: Conselheiro em exercício Antônio Cláudio Silva Santos

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ESTADUAL. EMPRESA PARAIBANA DE TURISMO S/A. INSPEÇÃO ESPECIAL. GESTÃO E PESSOAL. EXERCÍCIO DE 1997. IRREGULARIDADES DETECTADAS. NÃO CUMPRIMENTO DE DECISÃO. APLICAÇÃO DE MULTA, ENTRE OUTRAS DECISÕES (ACÓRDÃO AC1 TC 0328/15). RECURSO DE APELAÇÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA APLICADA. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

### ACÓRDÃO APL TC 00814/2018

#### 1. RELATÓRIO

Trata de processo de inspeção especial relativamente à gestão de pessoal no âmbito da Empresa Paraibana de Turismo S/A.

Inconformada com a decisão proferida pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, em sede de recurso de reconsideração, a gestora vem, nesta oportunidade, interpor o presente recurso de apelação.

A 1ª Câmara, na sessão plenária de 07 de abril de 2016, ao julgar o recurso de reconsideração interposto pela gestora da Empresa Paraibana de Turismo S/A, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, decidiu, através do Acórdão AC1 TC 01066/16 negar-lhe provimento, mantendo-se o teor da decisão consubstanciada através do Acórdão AC1 TC 0328/2015. Através do referido acórdão, a 1ª Câmara assim decidiu:

1. Declarar o não cumprimento da decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 2329/2014;
2. Aplicar a Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, com fundamento no art. 56, IV da LOTC/PB, multa no valor de R\$ 9.336,06 (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), em razão do descumprimento de decisão desta Corte;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

3. Assinar o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, à Diretora Presidente da PBTUR, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;
4. Assinar o prazo de 60 (sessenta) dias à atual Diretora Presidente da PBTUR, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, para dar cumprimento aos itens remanescentes da decisão constante da Resolução RC1-TC- 028/2004, já estabelecido no Acórdão AC1 TC 2329/2014, encaminhando-se o relatório da Auditoria (DIGEP), fls. 278/88, de 16 de maio de 2013, produzido depois de realização de inspeção no aludido órgão, com vistas à atualização das informações, para subsidiar a tomada de decisão, de tudo dando conhecimento a esta Corte;
5. Determinar à Secretaria desta Câmara adoção de providências no sentido de trasladar o teor do julgado, cópia dos relatórios da Auditoria e Corregedoria para os autos referentes à prestação de contas anuais da PBTUR relativa ao exercício de 2014, com vistas a subsidiar o seu exame, tendo em vista o não atendimento de determinação desta Corte.
6. Determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Governador e ao Exmo. Senhor Secretário da Indústria, Comércio, Turismo Ciência e Tecnologia para tomarem conhecimento da decisão e fazê-la cumprir o quanto antes.

Inconformada com a decisão prolatada, a gestora, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, através de Advogado, interpôs Recurso de Apelação, fls. 607/653, sob o argumento de que a responsabilidade sob os atos irregulares de gestão apontados pela unidade de instrução não deve ser a ela imputada, por tratar-se de fatos que extrapolam sua competência e que, inclusive, o Governo do Estado da Paraíba estava tomando providências neste sentido.

Que o Governo do Estado da Paraíba vem procurando corrigir as irregularidades e, que é ele quem detém este monopólio, pois, antes de findo o estudo contratado pelo Estado da Paraíba, a Sra. Ruth Avelino mais uma vez encontra-se de mãos atadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

Foi celebrado pela Secretaria de Estado da Administração, o Contrato nº 004/2013 (documento anexo), instrumento visando à reestruturação das entidades da Administração indireta do Estado, conforme a cláusula quarta:

#### CLÁUSULA QUARTA - DO OBJETO DO CONTRATO

*4.1 - Constitui objeto da avença a contratação direta de serviços técnicos, singulares e especializados de empresa com notório saber, visando a reestruturação das entidades da Administração indireta do Estado da Paraíba, através do Projeto "Auxiliando a Secretaria da Administração do estado da Paraíba a reestruturar os órgãos da Administração Indireta".*

Com isso a Sra. Ruth Avelino provou sim que estava a depender do Estado da Paraíba para reestruturar o quadro e que, repita-se, jamais se manteve inerte. Inclusive, no dia 31 de março de 2015, enviou ofícios ao Governador do Estado da Paraíba e à Procuradoria do Estado da Paraíba (ofícios anexos a esta peça) e, até hoje, não obteve resposta, o que demonstra, cabalmente, que a Sra. Ruth Avelino vem fazendo de tudo para cumprir as determinações do TCE, mas, que resta impedida por não ter competência para fazer as mudanças isoladamente.

Através do Documento TC 06812/17, a gestora requer a juntada do parecer do procurador Luciano Andrade Farias, lavrado no Processo TC 04213/14, referente a PCA de 2013 da Empresa Paraibana de Turismo S/A, que enfrenta a questão e entende pertinente as razões e fundamentações jurídicas da Sra. Ruth Avelino Cavalcanti.

A Auditoria, analisando o recurso de apelação apresentado, manteve seu entendimento quanto à manutenção das irregularidades apontadas, devendo, portanto, ser negado provimento.

O Processo foi encaminhado à audiência do Ministério Público Especial, que emitiu o Parecer nº 00375/17, pugnando pelo conhecimento do recurso interposto pela Gestora da Empresa Paraibana de Turismo S/A, Sr.<sup>a</sup> Ruth Avelino Cavalcanti, por atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, o seu não provimento, mantendo-se íntegro o Acórdão AC1 TC 01066/2016 aqui atacado.

### 2. VOTO DO RELATOR

A gestora argumentou que a responsabilidade sob os atos irregulares de gestão apontados pela unidade de instrução não deve ser a ela imputada, por tratar-se de fatos que extrapolam sua



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

competência. Argumentou também que encaminhou ofício ao Governador do Estado, em 31 de março de 2015, solicitando providências acerca do saneamento das irregularidades no quadro de pessoal da Empresa Paraibana de Turismo S/A. Informou, ainda, que a Secretaria de Estado da Administração firmou o Contrato nº 004/2013, com a empresa Instituto de Desenvolvimento Gerencial S.A, visando a reestruturação das entidades da Administração indireta do Estado da Paraíba, através do Projeto “Auxiliando a Secretaria da Administração do Estado da Paraíba a reestruturar os órgãos da Administração Indireta”, conforme contrato anexo.

A gestora requereu a juntada do Parecer do Procurador Luciano Andrade Farias, lavrado no Processo TC 04213/14, referente à PCA de 2013 da Empresa Paraibana de Turismo S/A, sob sua responsabilidade, a qual enfrenta a questão e entende pertinentes as razões e fundamentações jurídicas da Sra. Ruth Avelino Cavalcanti.

O Relator verificou que as irregularidades atinentes a pessoal constaram de várias PCA da Empresa, merecendo destaque as contas de 2013, onde o Procurador Geral Luciano Andrade Farias, através do Parecer nº 1696/16, tratando da matéria aqui debatida, assim se posicionou:

**– Quadro de pessoal formado por comissionados e servidores requisitados;**

Sob o argumento de que o quadro de pessoal da PBTUR é composto apenas por comissionados e servidores requisitados, a Auditoria aponta mais uma irregularidade de gestão, afirmando ser imprescindível a realização de concurso público para formação de quadro próprio.

Em sede de defesa, a gestora alega que é competência exclusiva do Governador do Estado realizar concurso público e dar iniciativa a projeto de lei que vise à criação de “cargos” públicos no âmbito da PBTUR. A gestora também aponta o fato de a PBTUR ser uma estatal dependente dos recursos do Tesouro estadual.

Afirma igualmente a defendente que, no dia 31 de março de 2015, enviou ofícios ao Governador do Estado e à PGE nos quais informa acerca dessa necessidade.

Mais adiante em sua peça defensiva, afirma a defendente que o art. 12 do Estatuto da Companhia estabelece que cabe ao Conselho de Administração fixar o quadro de pessoal e os respectivos níveis de salários ou vencimentos.

A presente controvérsia traz à tona a discussão acerca do instrumento jurídico adequado e da competência para a estruturação do quadro de pessoal das estatais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

O artigo 61, § 1º, II, "a", da Carta Magna dispõe ser de iniciativa do Chefe do Executivo o projeto de lei que crie cargos, funções ou **empregos públicos** na administração direta e autárquica, bem como aumente sua remuneração.

A leitura do aludido dispositivo – aplicável por simetria aos Estados - passa a idéia inicial de que apenas os empregos públicos atrelados à Administração direta e autárquica pressupõem previsão legal. Ou seja, poder-se-ia concluir que a forma escolhida para a estrutura da entidade administrativa seria o único ponto relevante na definição da forma de criação dos cargos, empregos e funções públicos.

Entretanto, tem-se entendido que, em algumas situações, as empresas estatais – nas quais os agentes públicos se submetem ao regime celetista do emprego público – devem ser comparadas às autarquias para fins de definição do regime jurídico a que se submetem. Seria o caso, por exemplo, das estatais que exercem, prioritariamente, atividades que não concorrem com agentes privados. Além disso, o tratamento mais próximo às autarquias também seria aplicável às estatais dependentes, como é o caso da PBTUR.

Deve-se mencionar, ademais, que o artigo 52, IX, da Constituição da Paraíba estabelece que compete à Assembléia Legislativa, por meio de lei, dispor sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos. Cumpre destacar, porém, que as ressalvas acima expostas também devem ser aplicadas no âmbito estadual.

Em síntese, há de se concluir que as estatais dependentes, que exercem atividades mais ligadas à atuação do Estado, sem concorrência direta com agentes privados, estão submetidas ao princípio da legalidade estrita para fins de estruturação de seu quadro de pessoal. Tal conclusão, portanto, abarcaria a situação da PBTUR.

Com isso, assiste razão à defendente quando alega ser necessária a atuação do Governo do Estado para fins de solução da presente controvérsia.

A necessidade de lei de iniciativa do Governador do Estado mitiga, de certo modo, a responsabilidade da gestora.

Trata-se de uma situação que é verificada em diversas entidades da Administração Indireta do Estado da Paraíba. O quadro de pessoal de diversas entidades não obedece aos ditames constitucionais, que exigem previsão legal para a criação de sua estrutura funcional, bem como para a fixação dos aspectos remuneratórios gerais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

Diante de tal contexto, há de se reconhecer a competência do Governador do Estado para a solução da controvérsia, de modo que tal fato deve ser remetido para o Processo de Prestação de Contas do Governador do Estado. Ademais, deve haver a cientificação da Secretaria de Administração do Estado da Paraíba, para que também tenha ciência acerca da eiva ora apontada.

No entanto, para fins da presente PCA, entendo que a mácula aqui analisada, com base nos fundamentos expostos, só pode ressaltar as contas da gestora, sem prejuízo de nova reflexão acerca da discussão, caso perdure o cenário de irregularidade da gestão de pessoal narrado.

#### **– Pagamento irregular de gratificação de função a empregados;**

Há outra eiva apontada, relativa à gestão de pessoal, que envolve pagamento supostamente irregular de gratificação de função a empregados que não exerciam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Os casos mencionados abarcam empregados em funções de Agente de Apoio Administrativo, Auxiliar de Serviços, Motorista, Recepcionista, Técnico de Nível Médio, Técnico de Nível Superior, Telefonista e Vigilante.

A gestora alega que o Estatuto da Companhia estabelece, em seu art. 17, § 1º, que “os salários e gratificações dos empregados e/ou comissionados da Empresa serão fixados pela Diretoria, de acordo com a orientação do Conselho de Administração” e, no parágrafo 6º, que “os cargos de Item 13, do Item 2 e do Item 3, do artigo 3º da Estrutura Básica do Regimento Interno da Empresa, são declarados em comissão de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da Empresa através de portaria”.

Entendo que a tese sustentada pela defesa no presente tópico se contrapõe ao argumento utilizado na defesa referente ao item anterior. Afinal, se o regime da PBTUR, em razão de suas características, assemelha-se ao das demais autarquias, isso provocaria efeitos no que tange à fixação da remuneração. Ora, não se mostra razoável que a Diretoria e o Conselho de Administração atuem sem qualquer baliza legal na estipulação de parâmetros remuneratórios e de gratificações, e, posteriormente, a gestora alegue que a entidade é dependente do Governo do Estado. Não se pode utilizar um fundamento apenas quando o mesmo é conveniente, ignorando-o quando a conclusão não é favorável.

Na verdade, a irregularidade aqui apontada é decorrente da anterior. A ausência de regulamentação legal do quadro da PBTUR traz como consequências tais distorções. Afinal, diante da ausência de previsão legal para os empregos públicos na empresa, encontraram a saída ora apontada como irregularidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

No entanto, apesar da necessidade de atuação do Governador do Estado na resolução das controvérsias aqui apontadas, algumas ilegalidades já devem ser evitadas. Inexiste pressuposto fático-jurídico compatível com a Carta Magna para o pagamento das funções destinadas aos exercentes das funções de Agente de Apoio Administrativo, Auxiliar de Serviços, Motorista, Recepcionista, Técnico de Nível Médio, Técnico de Nível Superior, Telefonista e Vigilante.

Nessa oportunidade, então, deve o Tribunal de Contas assinar prazo ao Conselho de Administração da PBTUR e à Diretoria, para que adotem medidas visando à extinção do pagamento de funções sem os pressupostos fático-jurídicos permitidos pela Constituição Federal, como foi constatado pelo órgão técnico.

A mácula aqui apontada também deve ser remetida para a PCA do Governador do Estado, já que há necessidade de atuação do Governo Estadual em razão das competências envolvidas.

Diante do exposto, o Relator, concordando com as colocações do Procurador Geral Luciano Andrade Farias, lavrado no Processo TC 04213/14, referente à PCA de 2013, da Empresa Paraibana de Turismo S/A, considera que a multa máxima aplicada a gestora, no valor de R\$ 9.336,06, é por demais severa, por irregularidades que não deu causa, já que se trata de Processo constituído no ano de 1997, e que não está ao seu alcance resolvê-las diretamente, pelo menos as relativas ao quadro de pessoal e remuneração. Sendo assim, o Relator propõe que se tome conhecimento do Recurso de Apelação interposto pela senhora Ruth Avelino Cavalcanti, gestora da Empresa Paraibana de Turismo S/A, e, no mérito, dê-lhe provimento total, para desconstituir a multa aplicada à citada gestora, no valor de R\$ 9.336,06, arquivando-se o presente processo, uma vez que o Item 5 do Acórdão AC1 TC 0328/15 foi no sentido de transladar o teor do julgado, cópia dos relatórios da Auditoria e Corregedoria para os autos da prestação de contas da PBTUR, relativa ao exercício de 2014, com vistas a subsidiar o seu exame, tendo em vista o não atendimento de determinação desta Corte; e o Item 6 foi no sentido de encaminhar cópia do referido acórdão para o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e aos Senhores Secretários da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia, para tomarem conhecimento decisão e fazê-la cumprir.

### 3. DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 01055/97, no tocante ao Recurso de Apelação apresentado, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão realizada nesta data, por unanimidade de votos, ACORDAM, em preliminar, conhecer do Recurso de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC nº 01055/97

Apelação interposto pela gestora da Empresa Paraibana de Turismo S/A, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti e, no mérito, dar-lhe provimento total, para **desconstituir a multa aplicada à citada gestora**, no valor de R\$ 9.336,06, **arquivando-se o presente processo**, uma vez que o Item 5 do Acórdão AC1 TC 0328/15 foi no sentido de transladar o teor do julgado, cópia dos relatórios da Auditoria e Corregedoria para os autos da prestação de contas da PBTUR, relativa ao exercício de 2014, com vistas a subsidiar o seu exame, tendo em vista o não atendimento de determinação desta Corte; e o Item 6 foi no sentido de encaminhar cópia do referido acórdão para o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e aos Senhores Secretários da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia, para tomarem conhecimento decisão e fazê-la cumprir.

Publique-se e cumpra-se.

TC – Plenário Min. João Agripino, em 07 de novembro de 2018.



Assinado 14 de Novembro de 2018 às 12:03



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 12 de Novembro de 2018 às 19:09



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos**  
RELATOR

Assinado 3 de Dezembro de 2018 às 09:11



**Luciano Andrade Farias**  
PROCURADOR(A) GERAL