



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC N.º: 02013/08

PARECER N.º: 02012/10

NATUREZA: **Prestação de Contas Anual – Exercício de 2007**

ORIGEM: **Companhia de Desenvolvimento do Estado da Paraíba - CINEP**

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Companhia de Desenvolvimento do Estado da Paraíba – CINEP – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2007. Despesas realizadas sem licitação. Diversas Falhas contábeis. Quadro Irregular de pessoal. Pagamento a maior de despesas. Julgamento Irregular das Contas. Aplicação de multa. Imputação de Débito. Recomendações.

P A R E C E R

Cuida o presente processo da Prestação de Contas Anual da Companhia de Desenvolvimento do Estado da Paraíba - CINEP, sob a gestão dos Senhores Ricardo José Motta Dubeaux (período de 01/01/07 a 26/03/07) e Raimundo Tadeu Farias Couto (período de 27/03/07 a 31/12/07), referente ao exercício financeiro de 2007.

Após examinar a documentação encartada, a Auditoria exarou o relatório constante às fls. 450/471, apontando as irregularidades abaixo relacionadas:

1. O valor registrado no Imobilizado não corresponde a real situação dos bens patrimoniais da CINEP;
2. Recebimento a maior de R\$ 5.672.527,88 a título de taxa de administração do FAIN, apenas no exercício de 2007, inclusive infringindo Decisões do TCE (PB), especificamente Acórdãos APL TC 296/99 e 381/2001;
3. Omissão de registro contábil de obrigação exigível do empréstimo do FAIN, no valor de R\$ 18.114.231,97, considerando os exercícios de 2004 a 2007, infringindo a Resolução CFC 750/93 e artigo 184 da Lei 6.404/76;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

4. Despesas sem licitação no montante de R\$ 387.084,08;
5. Falta de registro das ações da CINEP em mercado de negociação acionária, infringindo o artigo 37 da Constituição Federal;
6. Quadro de Pessoal sem respaldo legal, infringindo o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, combinado com o artigo 37, inciso I, da Carta Constitucional;
7. Pagamento maior que o valor contratado no montante de R\$ 1.850,00;
8. Valor superfaturado e pago totalizando R\$ 5.280,00;
9. Inadimplência de R\$ 456.752,21 referente aos contratos de locação de imóveis sem cobrança judicial;
10. Inexistência no Balanço Patrimonial do valor R\$ 456.752,21 referente as contas a receber dos aluguéis inadimplentes;
11. Demonstração Patrimoniais não refletem a realidade financeira e patrimonial da CINEP.

Ainda, observou a Unidade Técnica que as malucas descritas nos itens 5 e 6 são de responsabilidade de ambos gestores da CINEP no exercício de 2007, Ricardo José Motta Dubeux (01/01/2007 a 26/03/2007) e Raimundo Tadeu Farias Couto (27/03/2007 a 31/12/2007), enquanto as demais cabem apenas ao segundo Diretor Presidente da empresa.

Após a notificação dos interessados (fls.474/476), apenas o Sr. Raimundo Tadeu Farias Couto apresentou justificativas através do documento de fls. 478/1029.

Novel pronunciamento do Órgão Técnico, às fls. 1045/1052, desconsiderando a falha contida no item 8, tendo em vista que a mesma ocorreu no exercício de 2008, e retificando o valor das despesas não licitadas de R\$ 387.084,08 para R\$ 257.137,20, permanecendo inalteradas as demais irregularidades.

Por determinação do Relator, os autos vieram ao Ministério Público Especial para exame e emissão de Parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Todo aquele que tem a gestão de dinheiro, bens ou interesses públicos submete-se ao dever de prestar contas da sua atividade em tal mister. A prestação de contas é, pois, um preceito basilar da ordem constitucional brasileira, inserto, expressamente, no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

O controle das contas pode ser feito interna ou externamente, sendo, nesse último caso, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceitua o art. 71 da Constituição Federal, ao qual cumpre ocupar-se do exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Nesse diapasão, destaca-se a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquanto importante instrumento de controle da atividade governamental, com vistas à realização de uma gestão pública responsável, pautada, notadamente, no planejamento e na transparência das ações públicas, buscando, com eficiência e controle dos gastos, o equilíbrio das contas públicas.

Tecidas essas considerações, passemos às irregularidades constatadas pela Unidade Técnica de Instrução:

Foram apuradas duas irregularidades de responsabilidade de ambos os gestores, a saber: a Falta de registro das ações da CINEP em mercado de negociação acionária, infringindo o artigo 37 da Constituição Federal; e a existência de Quadro de Pessoal sem respaldo legal, infringindo o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, combinado com o artigo 37, inciso I, da Carta Constitucional.

No tocante à primeira este *Parquet* pugna pela recomendação no sentido de que a atual gestão adote as medidas cabíveis à regularização da falha.

Quanto à existência de quadro de pessoal sem respaldo legal, limitou-se o interessado a afirmar que a CINEP é uma entidade da administração indireta, constituída na forma de sociedade de economia mista S/A, instituída pela Lei nº 3.458/66 e Decreto Estadual nº 4.457/67, e sendo assim, o preenchimento de cargos comissionados na Administração Indireta dispensaria a aprovação em concurso público, devendo ser aprovado segundo as normas estatutárias e demais regras em vigor. Ainda, afirmou que a investidura em cargos de confiança por pessoa estranha aos quadros da entidade não está condicionada a aprovação em concurso público, na forma do art. 30 da Constituição Estadual.

A Constituição Federal determina a aplicação do princípio do concurso público a todas entidades da Administração Direta e Indireta, incluindo aí a sociedades de economia mista, vejamos:

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 e, também, ao seguinte:

I -(omissis)

II – A investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (destaques ausentes no texto original)

Embora a CF tenha preconizado em seu art. 173, § 1.º, II, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista as quais exploram atividade econômica devam se submeter ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, isso não as desobriga do cumprimento dos princípios relacionados no art. 37 da CF. Exigir, também, daqueles que tiram proveito da atividade econômica a submissão às iguais obrigações trabalhistas da iniciativa privada, não afasta a necessidade das contratações serem precedidas de concurso público.

Aliás, outra não foi a conclusão extraída por nossa melhor doutrina, como se verifica nos excertos relacionados a seguir:

"Esse princípio, insculpido no art. 37, II, da CF, alcança também as empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades de que o Estado participe, que explorem atividade econômica. Isso porque a Constituição de 1988 deu a essas entidades um tratamento assemelhado ao das empresas privadas, 'ressalvados os casos previstos nela própria' (art. 173, § 1.º, da CF). Ora, entre as 'ressalvadas constitucionais expressas', há um princípio que alcança não só a Administração direta como a indireta (e nestas obrigatoriamente estão incluídas as sociedades de economia mista e empresas públicas, cf. Dec.-lei n. 200/67, alterado pelo Dec.-lei n. 900/69), está a necessidade de concurso público para admissão de pessoal" (Hugo Nigro Mazzilli. Concurso público na Administração. RT 716/65).

A conclusão, portanto, é no sentido de que todas as entidades da administração indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, qualquer que seja o tipo de atividade exercida, sujeitam-se à exigência de concurso público para admissão de pessoal, não apenas no período eleitoral, mas enquanto permanecer em vigor a regra do art. 37, II, da Constituição Federal, que teve evidente intuito moralizador principalmente quando se sabe do procedimento usual da administração pública de admitir pessoal nessas entidades, com maiores salários e sem concurso, para prestação de serviços na administração direta, com flagrante ofensa até ao princípio da isonomia, pois coloca em situação de desigualdade servidores que trabalham lado a lado, no exercício de idênticas atribuições, porém com remuneração diversa" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Concurso público na Administração indireta. RDP 93/132).

Reforçando o pensamento acima esposado, o STJ citando entendimento do Supremo Tribunal Federal, assim se pronunciou:

*"Absorção pela administração direta estadual dos empregados de sociedade de economia mista em liquidação: plausibilidade da alegação de afronta ao princípio constitucional do concurso público (CF, art. 37, II): precedentes. **O Supremo Tribunal julgou ser o concurso público pressuposto de validade da admissão de pessoal não apenas pela administração direta e pelos entes públicos da administração indireta – ou seja, dos***



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

segmentos alcançados pelo regime jurídico único – mas também pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, não obstante, por força do art. 173, CF, a sua relação com os respectivos empregados se submeta ao Direito do Trabalho" (MS n. 21322, rel. Ministro Paulo Brossard, RTJ 146/139) (RTJ 165/474).

Desta forma, não merecem prosperar as alegações apresentadas pelo interessado. Outrossim, apurou-se que o quadro de pessoal da CINEP não foi instituído por Lei em sentido formal, cabendo recomendação à autoridade responsável para adoção de medidas no sentido de sanar a irregularidade, especialmente por se tratar de empresa dependente do ente estatal ao qual se vincula.

Ainda, não deve ser admitida no âmbito da administração pública (mesmo a indireta) a formação de quadro de pessoal em sua maioria, quando não exclusivamente, por servidores comissionados ou cedidos de outros órgãos, como no caso em comento.

Assim, diante da mácula constatada, somos pelo julgamento irregular das contas do gestor.

As irregularidades apontadas nos itens 1, 3, 10 e 11 dentre outras coisas, referem-se às graves falhas na Contabilidade Pública da Companhia, em seus variados aspectos, com o descumprimento das principais normas contábeis emanadas dos diferentes órgãos competentes para tratar da matéria citada.

Chama a atenção a quantidade de imprecisões, omissões, erros, falhas e incompatibilidades nos procedimentos de natureza contábil, de responsabilidade do gestor da CINEP, bem como nos documentos remetidos a esta Corte de Contas. Cumpre repetir que a prestação de contas na Administração Pública é dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da **publicidade e da eficiência**, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, já que a **ausência** ou a **imprecisão** de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

A respeito das omissões e divergências constatadas, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua verdade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou a forma, diz respeito à realidade ou ao conteúdo do fato contábil. Assim, pode-se concluir que exigência fundamental da contabilidade pública é a da comprovação da veracidade de seus registros. Tanto a legalidade como a moralidade administrativas exigem a demonstração e comprovação de todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial, orçamentário etc.

Nesse diapasão, há de se ressaltar que a constatação de registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as **Normas Brasileiras de**



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Contabilidade - NBC¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é **Princípio Fundamental da Contabilidade:**

*“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros **apropriados**. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

O descumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil compromete o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal, embora de menor importância no contexto do presente processo, dificulta o exercício do controle externo, conduta que enseja a aplicação da multa prevista no inciso II do artigo 56 da LOTCE/PB e recomendações à autoridade responsável no sentido de buscar o aperfeiçoamento das práticas administrativas, evitando-se futuramente a reincidência nas falhas apontadas.

O Órgão Técnico também verificou a existência de repasses a maior, a título de taxa de administração, para a CINEP no valor de R\$ 5.672.527,88 em 2007, contrariando o parágrafo único do artigo 3º, da Lei Estadual 5.562, bem como infringindo Acórdão APL TC 296/99 e 381/2001. Registra-se ainda falta de contabilização da operação de repasse acima do legalmente fixado no patrimônio do FAIN.

No que tange à irregularidade concernente à inobservância dos Acórdãos APL TC nº 296/99 e 381/01, o Órgão técnico, ao analisar atentamente o conteúdo de referidas decisões, verificou não constar das mesmas qualquer determinação estabelecendo percentual para compensar os valores repassados a maior pelo FAIN à CINEP.

Destaca-se, entretanto, constar da decisão consubstanciada no Acórdão 381/2001 assinatura de prazo por parte deste Eg. Tribunal de Contas à CINEP, para fins de elaboração de um plano de reposição ao FAIN de recursos deste Fundo por si indevidamente utilizados, *medida essa de que não se tem notícia nos autos, donde se conclui não ter sido efetivada.*

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

A propósito, resta evidente dos autos que a CINEP, em vários exercícios, recebeu do FAIN, a título de taxa de administração, valores superiores aos realmente devidos (10% da Receita Líquida). Portanto, faz-se extremamente necessária a elaboração de um plano para reposição ao FAIN dos recursos indevidamente utilizados pela CINEP, determinação essa que urge ser novamente formulada à administração da CINEP quando da análise da prestação de contas respectiva, acaso se constate que tal medida ainda não tenha sido efetivada.

Ademais, deve-se salientar que o repasse a maior a título de taxa de administração para a CINEP, vem ocorrendo em exercícios sucessivos, sem a providência de medidas com o intuito de regularizar a situação. Tal conduta demonstra desprezo às decisões desta Corte de Contas. Assim, somos pela aplicação de multa ao gestor com fulcro no art. 56, IV da LOTCE/PB.

Constatou-se também a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 257.137,20. Esta por ser um procedimento que só garante a **eficiência** na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da **legalidade**, **imessoalidade** e **moralidade**. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento **vinculado**, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando **discricionariedades** em sua realização ou dispensa. Depreende-se dos autos que o ex-gestor não observou a referida regra.

Em relação ao pagamento maior que o valor contratado no montante de R\$ 1.850,00, restringiu-se o ex-gestor a solicitar prorrogação de 10 dias para apresentação da cópia do procedimento licitatório. Contudo, não houve apresentação da documentação pelo defendente. Desta feita, somos pela imputação do débito ao ex-gestor.

Por fim, quanto à inadimplência de R\$ 456.752,21 referentes aos contratos de locação de imóveis sem cobrança judicial, o interessado alegou que estavam sendo tomadas todas as medidas jurídicas necessárias a recuperação do crédito mencionado, comprometendo-se a informar a esta Corte de Contas os resultados alcançados através das respectivas ações judiciais.

Até o presente momento não há no caderno processual qualquer documentação comprobatória das medidas providenciadas pela gestão da CINEP. Deste modo, somos pela recomendação à atual direção da companhia no sentido de adotar as providências cabíveis à cobrança das dívidas oriundas do inadimplemento dos contratos de locação de imóveis.

ANTE O EXPOSTO, pugna esta representante do *Parquet* de Contas pelo:

- a) **JULGAMENTO IRREGULAR** das contas dos ex-gestores da CINEP, Senhores Ricardo José Motta Dubeaux e Raimundo Tadeu Farias Couto, referente ao exercício financeiro de 2007;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- b) APLICAÇÃO DE MULTA às referidas Autoridades, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, em virtude da inobservância a preceitos legais e constitucionais pertinentes;
- c) APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Raimundo Tadeu Farias Couto, com fulcro no art. 56, IV da LOTCE/PB.
- d) RECOMENDAÇÃO à autoridade responsável no sentido de regularizar o quadro de pessoal da CINEP;
- e) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO no valor de R\$ 1.850,00 ao Sr. Raimundo Tadeu Farias Couto, em razão de pagamento a maior que o valor contratado;
- f) ENVIO DE CÓPIAS do álbum processual referentes ao item 8, acerca do pagamento de valor superfaturado no total de R\$ 5.280,00, aos autos do Processo de Prestação de Contas do exercício de 2008;
- g) RECOMENDAÇÃO no sentido de que não sejam repetidas as falhas acima mencionadas, em especial, quanto à instituição de um plano de reposição de valores ao FAIN, na forma já determinada por esta Corte.

João Pessoa, 30 de novembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB